

**TERRORISMO Y GUERRA ILEGAL. LOS CASOS DE IRAQ Y
AFGANISTÁN EN EL CONSEJO DE SEGURIDAD**

RICARDO MÉNDEZ SILVA*

* Coordinador del área de Derecho Internacional del Instituto de Investigaciones Jurídicas y Profesor de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, México.

ÍNDICE

| | |
|---|-----|
| 1. Planteamiento..... | 443 |
| 2. Afganistán-Al Qaeda | 449 |
| 2.1. Las sanciones. Resolución 1267 del 15 de Octubre de 1999 | 449 |
| 2.2. Ampliación de las sanciones. Resolución 1333 del 19 de diciembre de 2000 | 450 |
| 2.3. Ante el mayor atentado terrorista de la historia. Resolución 1368 del 12 de Septiembre de 2001..... | 452 |
| 2.4. El Consejo legisla sobre el terrorismo. Resolución 1373 del 28 de Septiembre de 2001..... | 457 |
| 3. La Crisis de Iraq..... | 460 |
| 3.1. La invasión. Resolución 660 del 2 de agosto de 1990..... | 460 |
| 3.2. Las sanciones. Resolución 661 del 6 de agosto de 1990 | 461 |
| 3.3. La autorización del uso la fuerza. Resolución 678 del 29 de Noviembre de 1990..... | 464 |
| 3.4. El fin de la guerra, El desarme, Las sanciones. Resolución 687 del 3 de abril de 1991..... | 467 |
| 3.5. Ayuda humanitaria y corrupción: El programa petróleo por alimentos. Resoluciones 706 del 15 de agosto de 1991, 986 del 14 de Abril de 1995 y 1284 del 17 de diciembre de 1999 | 471 |
| 3.6. La preguerra. Resolución 1441 del 8 de noviembre de 2002 | 475 |
| 4. Palabras Finales..... | 480 |
| Anexo I. Propuestas de reforma al Consejo de Seguridad | 482 |
| Anexo II. Resoluciones del Consejo de Seguridad sobre Afganistán e Iraq..... | 486 |
| Bibliografía general | 489 |

1. Planteamiento

La Carta de San Francisco encomendó al Consejo de Seguridad “la responsabilidad primordial” de mantener la paz y la seguridad internacionales y para tal fin asentó que actuaría a nombre y representación de todos los Estados Miembros. Elemento toral del régimen de las Naciones Unidas fue prohibir el uso y la amenaza de la fuerza¹ y sólo fue aceptado el recurso a la legítima defensa en caso de ataque armado a favor de los Estados². La otra posibilidad de utilizar la fuerza se concedió al Consejo de Seguridad. Para cumplir con la “responsabilidad primordial” de mantener la paz y la seguridad internacionales el Consejo puede adoptar medidas coercitivas que no impliquen el uso de la fuerza como la ruptura de relaciones diplomáticas, económicas, de comunicaciones y medidas coercitivas que comprendan expresamente el uso de la fuerza tales como “...demostraciones, bloqueos y otras operaciones ejecutadas por fuerzas aéreas, navales o terrestres...”³. Importa sobremanera insistir en que estas atribuciones se encuentran dentro del Capítulo VII de la Carta “Acción en caso de amenazas a la paz, quebrantamientos de la paz o actos de agresión” y tienen carácter obligatorio y vinculan consecuentemente a todos los Estados. Las contenidas en este capítulo son las facultades más fuertes que posee el órgano ejecutivo con miras a salvaguardar el régimen de paz reconocido por los Estados miembros. Tal señalamiento es oportuno porque un buen número de las Resoluciones para los casos en estudio fueron adoptadas precisamente al amparo del Capítulo VII. Toda vez que no es posible abordar todas las resoluciones se adjunta un cuadro explicativo básico de las principales resoluciones sobre los casos en cuestión⁴.

La conformación del Consejo de Seguridad y el sistema de votación diseñados en 1945 son a no dudarlo uno de los vicios históricos de la Organización. Se encuentra integrado por 15 Estados miembros, cinco permanentes y diez que cubren vía elección por la Asamblea General un periodo de dos años con arreglo a una fórmula de distribución de plazas por regiones. Los miembros permanentes son las cinco grandes potencias de 1945: los Estados Unidos, el Reino Unido de la Gran Bretaña, Francia, además de China cuya representación fue concedida en 1971 por la Asamblea General al gobierno de la República Popular que sustituyó de este modo al gobierno de Taiwán y la Federación Rusa que fue sucesora de la extinta Unión Soviética en 1991. Los cinco permanentes lo serán mientras exista la Carta de las Naciones Unidas ya que una reforma a la misma requiere la ratificación de los cinco permanentes⁵. Y no es previsible que alguno de ellos haga gala de desprendimiento y se pronuncie a favor del cambio del régimen original de privilegios. Respecto a la votación se previó que los cinco permanentes tendrían el derecho de voto, esto es, la posibilidad de oponerse con su voto negativo a la adopción de cualquier resolución relativa al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales que

¹ Artículo 2, párrafo 4 de la Carta de las Naciones Unidas. Los subsiguientes artículos citados también harán referencia a este instrumento jurídico a reserva de indicación expresa en sentido distinto.

² Artículo 51.

³ Artículos 41 y 42.

⁴ Anexo II.

⁵ Artículo 108.

no sea de carácter formal. Tanto la permanencia como el derecho de voto dejaron en un limbo imaginario el supuesto fundamental de la igualdad soberana de los Estados.

Durante los años de la Guerra Fría, cuyo inicio coincide históricamente con el despegue institucional de la Organización, el Consejo de Seguridad estuvo sumido en el pantano de la inacción por el voto reiterado de las potencias privilegiadas. Luego de la caída del muro de Berlín que marca simbólicamente el fin de la Guerra Fría en 1989, el Consejo de Seguridad ha funcionado bajo el predominio de los Estados Unidos, potencia vencedora de la confrontación bipolar y la única hoy día con la capacidad de influir en los asuntos de la escala planetaria. Sería una aseveración superficial sostener que el Consejo de Seguridad es un apéndice pasivo dependiente de los Estados Unidos pero en sentido contrario no es posible objetar lo que es obvio de toda obviedad, el peso preponderante de los Estados Unidos, manifiesto, entre otras cosas por ser el principal contribuyente de la Organización con cerca del 23% de los gastos. En el plano militar es el único poder con la aptitud de despliegue y de ofensiva mundiales en razón de su armamento cualitativamente avanzado y tecnológicamente sofisticado, lo que rebasa no digamos a otros Estados sino a la misma Organización que por las contenciones políticas que le han fijado los Estados miembros, está imposibilitada de levantar un ejército permanente y ha dejado en letra muerta la creación de un Comité de Estado Mayor cuya función debiera ser “... asesorar y asistir al Consejo de Seguridad en todas las cuestiones relativas a las necesidades militares del Consejo para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, al empleo y comando de las fuerzas puestas a su disposición, a la regulación de los armamentos y al posible desarme”⁶.

En el periodo posterior a la Guerra Fría se aprecian varias circunstancias que revelan una ampliación fáctica de las facultades del Consejo de Seguridad:

- La Guerra del Golfo Pérsico en 1991 surgió por la invasión de Iraq a Kuwait en agosto del año inmediato anterior, lo que fue una violación indubitable a la Carta de las Naciones Unidas y al Derecho Internacional. El Consejo de Seguridad autorizó a los Estados Miembros que colaboraban con el gobierno de Kuwait a utilizar todos los medios para forzar la retirada del país agresor. Si bien la Carta de las Naciones Unidas contempla en el artículo 48 la posibilidad de que el Consejo de Seguridad actúe directamente o a través de algún Estado o de un grupo de Estados, lo cierto es que a partir de este momento el Consejo de Seguridad ha delegado su “responsabilidad primordial” bajo la formula de autorizar el uso de “todos los medios necesarios”. A buen entendedor pocas palabras, esa expresión sólo puede entenderse como una autorización para usar la fuerza y en el terreno de la realidad sólo puede recaer a favor de los países con capacidad militar.

⁶ Artículo 47.

- En la Resolución 688 (1991), relativa a la crisis planteada por Iraq, el Consejo de Seguridad se ocupó de la represión del gobierno de Sadam Hussein contra la población y estimó que una violación masiva a los derechos humanos constituía una amenaza a la paz y la seguridad internacionales. De manera semejante y con base en el precedente planteado por la resolución de referencia, la Reunión Cumbre del Consejo de Seguridad de 1992 siguió la misma línea argumental. En 1945 se le fijaron al Consejo atribuciones para participar en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales y estuvo sujeto a lo previsto en el Artículo 2, párrafo 7, que prohíbe a la Organización intervenir en los asuntos del orden doméstico de los Estados miembros. Sin embargo hay cuestiones internas que inevitablemente se proyectan como amenazas a la paz internacional y la vulneran de modo directo. En este sentido una violación masiva a los derechos humanos puede constituir una violación a la paz y la seguridad internacionales en razón de que un conflicto interno arroja grandes flujos de refugiados, provoca cruces de las fronteras por combatientes, escaramuzas y enfrentamientos transfronterizos, vinculaciones entre grupos políticos y militares de los Estados vecinos. No es nuevo este tipo de contagio pero en tiempos de globalización el acontecer interno se expande y con facilidad trasciende las fronteras. Con todo, la interpretación no puede aplicarse en forma automática, es preciso que efectivamente una convulsión doméstica afecte la paz y la seguridad internacionales. En los años noventa, superada la parálisis, se festinó la capacidad de acción del Consejo de Seguridad y se aprobaron diversas medidas dentro del rubro de operaciones de mantenimiento de la paz para los casos de Haití y de Somalia que no constituyeron propiamente amenazas a la paz y la seguridad internacionales. Paradójicamente, en el caso de Somalia los sacudimientos internos condujeron al fracaso de la misión de paz y fue uno de los carburantes para que Al-Qaeda tomara vuelo y exacerbara su odio hacia los Estados Unidos. Para atender los casos de violaciones masivas de derechos humanos urge el diseño de un mecanismo jurídico e institucional al interior de las Naciones Unidas que enfrente las crisis humanitarias que por desgracia seguirán azotando al mundo, ensañándose con los sectores más desvalidos. De lo contrario seguiremos presenciando extralimitaciones del órgano ejecutivo en este delicado campo. La participación en asuntos internos como un deber de humanidad puede ser indispensable, pero debe responder a una regulación preconcebida e instrumentarse conforme a decisiones ponderadas que eliminen los remedios de ocasión que agudizan las contradicciones internas y abren el paso a parcialidades contraproducentes. En el Derecho Internacional de nuestros días no es posible reconocer un derecho de ingerencia humanitaria a los Estados aisladamente considerados o al Consejo de Seguridad con base en su confección actual. El Grupo de Alto Nivel sobre las Amenazas, los Desafíos y el Cambio⁷ que se constituyó en 2003 por el Secretario General de las Naciones Unidas para analizar las posibilidades de reforma de la organización y que fue base de los trabajos de la Reunión Cumbre de las Naciones Unidas el 14-16 de septiembre de 2005, planteó como contrapartida de la “ingerencia humanitaria” el principio de la obligación de la comunidad internacional de proteger a las poblaciones víctimas

⁷ Informe del Grupo de Alto Nivel sobre las Amenazas, los Desafíos y el Cambio, “Un Mundo Más Seguro: la Responsabilidad que Compartimos”, A/59/565, 1 de diciembre de 2004, www.un.org/secureworld/

de catástrofes humanitarias, cuando el Estado no pudiera o no quisiera afrontar su responsabilidad primaria. Con todo, el Grupo de Alto Nivel reconoció que era un derecho en gestación y demanda todavía consensos y afinaciones institucionales.

• El fin de la Guerra Fría alivió las tensiones entre los Estados pero abrió las compuertas a los desarreglos, a los largamente acallados resentimientos internos y soltó un caudal atroz de guerras intestinas. Dados los genocidios y las espantosas masacres, el Consejo aprobó la constitución de sendos tribunales penales especiales para la ex Yugoslavia (1993) y Rwanda (1994). Lo hizo con arreglo a la facultad⁸ que le permite crear organismos subsidiarios "... que se estime necesarios para el desempeño de sus funciones". Pero ocurre que esa facultad debe operar dentro del marco precisamente de las atribuciones esenciales que tiene asignadas, y entre ellas no aparece la función judicial, aunque las resoluciones constitutivas de los tribunales señalaron que el juzgar a los presuntos responsables de los graves crímenes era una vía para afianzar la paz y la seguridad internacionales en estos maltrechos países. No es objetable la validez moral de los tribunales constituidos ni el empeño de someter a la justicia a los asesinos ni tampoco sus aportaciones jurisprudenciales. Con todo el fundamento legal es cuestionable, se tambalea, ha sido considerado como la judicialización del Consejo de Seguridad, es decir, ha implicado una ampliación de las facultades del Consejo sin que éste experimente una reforma democratizadora. En este terreno, el del ámbito judicial, la solución debe ser el salto cualitativo y el avance normativo que entraña la Corte Penal Internacional.

• Precisamente en lo tocante a la Corte Penal Internacional, los Estados Unidos no han escondido su hostilidad y por dos vías han intentado acotar la acción de la Corte, de una parte celebrando acuerdos bilaterales con Estados para que se comprometan a no entregar a nacionales norteamericanos a la Corte y de la otra presionando al Consejo de Seguridad para que adoptara, al amparo del Capítulo VII, la Resolución 1422 del 12 de julio de 2002 y la 1487 del 12 de junio de 2003, con la finalidad de que la Corte no inicie o no continúe un procedimiento contra oficiales o personas de un Estado que no sea parte del Estatuto de la CPI pero que participe en una operación de mantenimiento de la paz de la Organización. Sabemos de presiones, de influencias que se ejercen en el seno del Consejo pero las dos resoluciones de referencia poco honran al conjunto de miembros del órgano ejecutivo⁹.

• El Consejo de Seguridad tiene funciones jurídicamente señaladas dentro de un instrumento jurídico. Ciertamente enfrenta emergencias determinadas por el acaecer político pero tiende a desconocer el régimen mismo de la Carta de San Francisco y a contrariar a la normatividad internacional. En lo que es una contradicción insalvable, el Consejo se aparta de la regulación y actúa con una dudosa efectividad. Ello produce una falta de legitimidad que se ve agravada por su composición inalterable y porque a la hora de la verdad, al enfrentar los

⁸ Artículo 29.

⁹ Resolución. Méndez-Silva, "Consideraciones sobre la Ratificación por México del Estatuto de la Corte Penal Internacional", en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. 107, mayo-agosto 2003, p. 561.

asuntos que caen en su órbita de trabajo, aplica dobles o múltiples estándares. Contra algunos Estados no se aprueban medidas y contra otros su implementación queda en el aire. Por ejemplo, la delimitación de las zonas de exclusión en Iraq después de la Guerra del Golfo Pérsico nunca fueron aprobadas por el Consejo de Seguridad y menos los bombardeos que emprendieron sobre ellas los Estados Unidos y la Gran Bretaña; la represalia que lanzaron los Estados Unidos después de los atentados terroristas de 1998 contra sus dos embajadas en África y que consistió en la andanada de más de 70 misiles contra el supuesto cuartel general de Al-Qaeda en Jost, Afganistán y contra un laboratorio farmacéutico en Sudán. El Consejo miraba para otro lado en esos momentos; en la misma línea la pasividad del Consejo de Seguridad se encuentra el caso de Israel en el conflicto palestino. En el informe del Grupo de Alto Nivel antes citado se señalaba que una de las amenazas a la paz y la seguridad internacionales es por principio de cuentas la persistencia de los conflictos, además de los nuevos problemas, y resulta que esta crisis viene desde 1948; un caso que resultó paradigmático fue el ataque de la OTAN en 1999 contra la ex Yugoslavia por el problema de Kosovo, al margen del Consejo de Seguridad, no obstante que existían profundas razones humanitarias. La verdad es que el modelo de Kosovo se repitió en la guerra de Iraq en 2003 aunque por otras razones y motivaciones distintas.

- En el caso del Afganistán durante los acontecimientos de 2001, en dos Resoluciones del Consejo de Seguridad¹⁰ se aludió en los considerandos respectivos a la legítima defensa, cuando esta posibilidad de usar la fuerza debe darse en condiciones de urgencia para proveer a la subsistencia del Estado y mientras el Consejo de Seguridad toma cartas en el asunto: "...Las medidas tomadas por los Miembros en ejercicio del derecho de legítima defensa serán comunicadas inmediatamente al Consejo de Seguridad y no afectarán en manera alguna la autoridad y la responsabilidad del Consejo conforme a la presente Carta para ejercer en cualquier momento la acción que estime necesaria con el fin de mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales."¹¹ Esto es, primero se da la legítima defensa del Estado, se insiste, en situación de urgencia, y posteriormente el Consejo entra en funciones, no al revés, que el Consejo de Seguridad de modo etéreo faculte a un Estado o grupo de Estados para actuar en legítima defensa, lo que es equivalente a la legitimación de las represalias, opción prohibida por el Derecho Internacional. De entrada el Consejo declinó en esta crisis su "autoridad y responsabilidad" en beneficio del interés estratégico de los Estados Unidos y en perjuicio de la institucionalidad de las Naciones Unidas.

En septiembre 14-15 de 2005 tuvo lugar la Reunión Cumbre de las Naciones Unidas para explorar las posibilidades de reforma que había madurado el Grupo de Alto Nivel, según antes se indicó. La atención estuvo centrada en la reforma del Consejo de Seguridad. El informe contemplaba dos opciones llamadas Modelo A y Modelo B que manejaban la ampliación numérica del Consejo, en ambos casos a veinticuatro miembros. En el Modelo A se contemplaba la adición de seis nuevos miembros permanentes sin derecho de voto y tres nuevos no

¹⁰ Resolución. 1368 de 12 de septiembre de 2001 y Resolución. 1373 de 28 de septiembre de 2001.

¹¹ Artículo 51.

permanentes. El Modelo B contemplaba la inclusión de ocho no permanentes elegidos para un periodo de cuatro años renovable y uno no permanente de dos años como los actuales miembros de esta categoría.

No es que se haya abierto la caja de Pandora como lo señalaron los críticos del Secretario General Kofi Annan pero a partir de esta propuesta se constituyeron grupos que manifestaron su propia visión: a) el Grupo de los Cuatro (Alemania, Brasil, India y Japón)¹² que contemplaba una ampliación del Consejo a veinticinco miembros con seis permanentes, al final sin derecho a voto, y cuatro nuevos no permanentes. Por supuesto entre los seis nuevos permanentes se autoproporionan los propios cuatro miembros fundadores del grupo; b) la propuesta de la Unión Africana¹³ que visualizaba una ampliación a veintiséis con seis nuevos permanentes con la singularidad respecto a los otros proyectos de que gozarían del derecho de voto, y cinco nuevos no permanentes. Entre los seis nuevos permanentes deberían reservarse dos plazas para los países africanos. Los países más mencionados para estas candidaturas fueron Sudáfrica, Nigeria y Egipto pero en la Reunión de Libia de fines de junio de 2005 se mencionaron otros nombres, Kenia, Libia y Senegal; c) el Grupo Unidos por el Consenso¹⁴ cuyo proyecto estaba emparentado con el Modelo B del Grupo de Alto Nivel se inclinaba por una ampliación a veinticinco miembros con la inclusión de diez nuevos no permanentes, para cubrir un periodo de dos años como ocurre actualmente pero con la posibilidad de ser reelectos; d) los Estados Unidos nunca hicieron una propuesta formal pero a través del subsecretario Burns¹⁵ se pronunciaron por una ampliación mínima del Consejo a diecinueve o máximo veinte miembros de los cuales dos serían permanentes sin derecho a voto, uno Japón y otro un país en desarrollo, junto con dos o tres nuevos no permanentes. La polarización fue encendida y dio lugar a recelos y enconos. A la Reunión Cumbre de 2005 se llegó con la certeza de que no prosperaría ninguna reforma y en efecto quedó pendiente para fecha indefinida retomar los afanes de reforma del

¹² Proyecto de resolución “Reforma del Consejo de Seguridad”, A/59/L.64, 6 de julio de 2005. Además de los cuatro protagonistas principales copatrocincaron el proyecto, Afganistán, Bélgica, Bhután, Dinamarca, Fiji, Francia, Georgia, Grecia, Haití, Honduras, Islandia, Islas Salomón, Kiribati, Letonia, Maldivas, Nauru, Palau, Paraguay, Polonia, Portugal, República Checa, Tuvalu y Ucrania.

¹³ Proyecto de resolución “Reforma del Consejo de Seguridad”, A/59/ L.67, 14 de julio de 2005. Auspiciado por Angola, Argelia, Botswana, Burkina, Côte D'Ivoire, Djibouti, Egipto, Etiopia, Gabón, Gambia, Ghana, Guinea-Bissau, Guinea Ecuatorial, Jamahiriya Arabe Libia, Kenia, Liberia, Madagascar, Malawi, Malí, Mauricio, Mauritania, Mozambique, Namibia, Níger, Nigeria, República Unida de Tanzania, Rwanda, Santo Tomé Príncipe, Senegal, Seychelles, Sierra Leone, Somalia, Sudáfrica, Sudán, Túnez, Uganda, Zambia y Zimbabwe.

¹⁴ Proyecto de resolución “Reforma del Consejo de Seguridad”, A/59/L.68, 21 de julio de 2005. Patrocinada por Argentina, Canadá, Colombia, Costa Rica, República de Corea, España, Italia, Malta, México, Pakistán, San Marino y Turquía.

¹⁵ “Aunque Estados Unidos no ha presentado su propia propuesta para la reforma del Consejo de Seguridad en forma de resolución, el 16 de junio Burns solicitó que se creasen “unos dos” nuevos puestos permanentes y “dos o tres” nuevos puestos no permanentes. El 22 de junio, Estados Unidos presentó a la Asamblea General de la ONU un plan de siete puntos para la reforma de las Naciones Unidas donde se solicitaba una ampliación del Consejo de Seguridad limitada y basada en criterios determinados. Afirmaba que los miembros potenciales deberían “presentar un excelente currículum, basado en factores tales como el tamaño de la economía, la población, la capacidad militar, el compromiso con la democracia y los derechos humanos, las contribuciones financieras a la ONU, las contribuciones a sus operaciones de mantenimiento de paz y un historial de contratarrorismo y no proliferación”. S. Kern, “Cambios en el Consejo de Seguridad que podrían impedir una reforma más amplia”, Madrid: Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, septiembre de 2005, p. 4, www.realinstitutoelcano.org/

Consejo de Seguridad. Como Anexo I se incluyen cuadros explicativos de los proyectos de reforma de 2005.

2. Afganistán-Al Qaeda

2.1. Las sanciones. Resolución 1267 del 15 de octubre de 1999

La resolución marcó un hito en el tratamiento de la crisis afgana: a casi un año de la última resolución el Consejo de Seguridad cumplió su palabra y decidió actuar con apego al capítulo VII de la Carta. Las evidencias disponibles sobre la responsabilidad del grupo Al Qaeda en el atentado contra las embajadas norteamericanas habían propiciado el auto de acusación de los Estados Unidos contra Osama Bin Laden. De manera concreta se impusieron sanciones contra el Afganistán por continuar ofreciendo albergue a los terroristas internacionales. El Consejo que históricamente había atendido problemas de Estados en esta oportunidad empezó a ocuparse de individuos. La resolución mencionó en tres oportunidades por su nombre al líder de Al Qaeda.

La resolución señaló a los talibanes por haber continuado ofreciendo amparo territorial al grupo Al Qaeda y deploró que siguieran proporcionando refugio a Osama Bin Laden y permitiendo que él y sus asociados “dirigieran una red de campamentos de adiestramiento de terroristas en su territorio” y lo utilizaran para auspiciar operaciones terroristas internacionales. Los conminó a que dejaran de brindarles abrigo y colaboraran con los esfuerzos tendentes a someter a la justicia a los acusados de cometer crímenes de terrorismo. Impuso la obligación de entregar a Bin Laden a las autoridades competentes de un país donde hubiera sido objeto de un auto de acusación o a las autoridades de un país a donde hubiera de ser devuelto o a las autoridades de un país donde fuera detenido o enjuiciado. Fue un requerimiento de entrega internacional cimentado en el capítulo VII de la Carta y dio un mes de plazo para el cumplimiento de la orden. En caso contrario los países miembros de Naciones Unidas deberían aplicar las siguientes medidas coercitivas:

- Negar la autorización de despegar de su territorio o el aterrizaje de cualquier aeronave propiedad de los talibanes, con excepción de los vuelos aprobados previamente por razones humanitarias o que obedecieran al cumplimiento de una obligación religiosa;
 - Congelar los fondos y recursos financieros de los talibanes;
 - Estableció un Comité integrado con los quince miembros del Consejo orientado a analizar el cumplimiento y las violaciones de las medidas, considerar las excepciones a las sanciones y presentar informes periódicos al pleno del Consejo.

Las sanciones quedaron sujetas al cumplimiento de las exigencias y específicamente a la entrega del jefe terrorista y respondieron a la concepción en

boga conocida como “sanciones inteligentes”¹⁶. La orden de entrega del saudita fue reiterada en la Resolución 1333 (2000). A raíz del atentado del 11-S ya no se emitió una resolución sobre este punto que quedó fincado con nitidez desde la presente ocasión.

Retrospectivamente y a la luz de los acontecimientos del 11-S las medidas se antojan insuficientes. Es verdad que el gobierno norteamericano realizó varios movimientos para resquebrajar a Al Qaeda, singularmente la autorización del Presidente Clinton para matar o capturar a Osama Bin Laden¹⁷ pero las cosas fueron despacio y varios aconteceres pudieron haber influido en una distracción generalizada dentro del Consejo de Seguridad: las complicaciones en la ex Yugoslavia con el problema de Kosovo, los antecedentes afiglentes de Somalia y Rwanda, el desgaste del largo problema de Iraq que hacía brotar divisiones entre los cinco permanentes, el escándalo Lewinski en la Casa Blanca, el final de la gestión gubernamental de William Clinton, quizás la confianza de la administración norteamericana de lograr un acuerdo diplomático con los talibanes para la construcción de un gasoducto en territorio afgano para transportar el gas natural que guarda el Estado vecino de Turkmenistán¹⁸. A saber...

2.2. Ampliación de las sanciones. Resolución 1333 del 19 de diciembre de 2000

Aprobada también al amparo del capítulo VII, su contenido fue más extenso al de la Resolución 1267 (1999) y sus señalamientos estuvieron revestidos de mayor severidad. En esta ocasión fue nombrado nueve veces, un record para Guiness. En el transcurso del año 2000, el 12 de octubre, había acaecido el ataque contra el destructor estadounidense *USS Cole* en Yemen que dejó una estela de 17 muertos y 30 heridos, atribuido al líder terrorista. Nadie dudaba que Osama Bin Laden ascendía al nivel de enemigo público número uno.

El Consejo condenó enérgicamente la política talibán de otorgar refugio, entrenar terroristas y planificar actos de terrorismo. Deploró el refugio prestado a Osama Bin Laden que le permitía dirigir y mantener una red de campamentos de entrenamiento de terroristas en suelo afgano para el lanzamiento de acciones terroristas de trascendencia internacional. Reiteró la exigencia de entregar al saudita y determinó que el incumplimiento de las resoluciones anteriores constituía una amenaza para la paz y la seguridad internacionales.

Denunció que los talibanes obtenían beneficios directos del cultivo ilícito de opio mediante la imposición de gravámenes sobre su producción y que se

¹⁶ D. Cortright y G. A. López, *Sanctions and the Search for Security. Challenges to UN Action*, EEUU: Lynne Rienner Publishers, 2002, p. 47.

¹⁷ J. B. Acosta Estévez cita las memorias de Madeleine Albright sobre este punto. “La Operación Libertad Duradera y la Legítima Defensa a la luz de los Atentados del 11 de Septiembre de 2001”, *Anuario Mexicano de Derecho Internacional* VI, 2006, p. 19. (Los contenidos del Anuario Mexicano de Derecho Internacional se pueden consultar en la Biblioteca Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx/publica/rev/cont.htm?r=derint).

¹⁸ M. Bearden, “Afghanistan’s Treacherous Peaks”, en J. F. Hoge y G. Rose, *How Did This Happened? Terrorism and the New War*, EEUU: Public Affairs, 2001, p. 92.

beneficiaban indirectamente del procesamiento y el tráfico ilegales de estupefacientes que permitían financiar a los terroristas.

Nueve meses antes del 11-S, el Consejo adoptó una relación amplia de sanciones “inteligentes” con el objeto de que fueran aplicadas por todos los Estados:

- Impedir el suministro, la venta y la transferencia de armas, municiones, vehículos, pertrechos militares y piezas de repuesto. Fue hasta este momento cuando se tocó el delicado renglón de los armamentos;
- Retirar a todos sus oficiales, agentes asesores y militares que se encontraran en el Afganistán para asesorar a los talibanes sobre asuntos militares y de seguridad;
- Solicitó a todos los Estados que mantuvieran relaciones diplomáticas que redujeran el número y la categoría de los funcionarios talibanes. Conviene tener presente que sólo tres países habían reconocido al gobierno de los estudiantes de la religión: Pakistán, Arabia Saudita y el Emirato de Países Árabes Unidos;
- Clausurar inmediata y completamente todas las oficinas de los talibanes en sus territorios así como todas las oficinas de Ariana Afghan Airlines;
- Congelar sin demora los fondos y otros activos financieros de Osama Bin Laden y los de la organización Al Qaeda;
- Exigió a los talibanes cancelar todas las actividades ilícitas relacionadas con los estupefacientes y proceder a erradicar el cultivo ilegal de la adormidera para la producción del opio, cuyas ganancias se destinaban a financiar las actividades terroristas;
- Impedir la venta, el suministro o la transferencia por sus nacionales o desde sus territorios del producto químico anhídrido acético a todas las personas que se encontraran en el territorio dominado por los talibanes;
- Negar autorización a cualquier aeronave para despegar desde su territorio, de aterrizar en suelo afgano o de sobrevolar su espacio territorial;
- Restringir la entrada a su territorio y el paso de todos los funcionarios superiores de los talibanes, con rangos de viceministro o superiores, de personal armado con rango equivalente y de otros asesores superiores y dignatarios, a menos que viajaran para cumplir alguna obligación religiosa o un fin humanitario;
- Exigió a los talibanes que permitieran el acceso de personal humanitario y la ayuda de socorro a todas las personas necesitadas;
- Solicitó al Secretario General constituir un Comité de Expertos para atender específicamente el problema y enunció sus funciones.

La polarización llegaba a su clímax y desde la perspectiva de las resoluciones, la presente parece haber iniciado la cuenta regresiva que culminó en los blancos absolutos del 11 de septiembre. La imposición de las sanciones primigenias el año anterior había radicalizado a los talibanes y las negociaciones diplomáticas fuera de los recintos de las Naciones Unidas quedaron en un suspenso enrarecido.

2.3. Ante el mayor atentado terrorista de la historia. Resolución 1368 del 12 de septiembre de 2001

El 12 de septiembre el Consejo de Seguridad aprobó una breve resolución cuyo texto es idéntico al aprobado por la Asamblea General el mismo día¹⁹. Arrancó una nueva etapa de la crisis afgana y al mismo tiempo se dio un quiebre abrupto en la cooperación internacional, y el terrorismo brincó al primer nivel de la agenda política mundial en detrimento de otros puntos de urgencia manifiesta para los Estados y la humanidad.

La parte considerativa de la Resolución 1368 (2001) expuso la decisión del Consejo de Seguridad de combatir por todos los medios las amenazas a la paz y la seguridad internacionales creadas por actos de terrorismo. Reconoció "...el derecho inmanente a la legítima defensa individual y colectiva de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas". Copartícipe del azoro mundial, el Consejo de Seguridad condenó en la parte dispositiva de modo inequívoco los actos terroristas perpetrados y enfatizó que "al igual que cualquier acto de terrorismo internacional, constituyen una amenaza a la paz y la seguridad internacionales". Recogió el extendido sentimiento de pesadumbre y expresó sus condolencias a las víctimas y sus familias, al pueblo y al gobierno de los Estados Unidos. Instó a todos los Estados a que colaboraran "con urgencia para someter a la acción de la justicia a los autores, organizadores y patrocinadores de estos ataques terroristas" y subrayó que "los cómplices de los autores, organizadores y patrocinadores de estos actos y los responsables de darles apoyo o asilo" tendrían que rendir cuentas por sus actos. Demandó a la comunidad internacional que redoblara sus esfuerzos para prevenir y reprimir los actos de terrorismo y expresó que estaba dispuesto a tomar todas las medidas que fueran necesarias para responder a los atentados perpetrados el 11 de septiembre de 2001 y para combatir el terrorismo en todas sus formas, con arreglo a las funciones que le incumben en virtud de la Carta.

Han sido entrecomilladas las frases y los párrafos dignos de un comentario aparte. La mayor relevancia se haya en la mención del preámbulo, relativa al derecho inmanente de legítima defensa, con arreglo al artículo 51 de la Carta y reiterado en la resolución inmediata siguiente. De acuerdo con una nota periodística la frase fue incluida en virtud de la insistencia de los Estados Unidos. Como sea, esta versión coincide con la percepción de que la diplomacia norteamericana visualizó nítidamente a las pocas horas de la tragedia el fundamento legal de su respuesta: la legítima defensa, el uso de la fuerza que la Carta de San Francisco reconoce jurídicamente a los Estados.

Los Estados Unidos trabajaron intensamente en el campo diplomático para lograr el apoyo de numerosos países a favor de esta visión, el de sus aliados de la OTAN y el de los miembros del sistema interamericano. El mismo 12 de septiembre el Consejo del Atlántico del Norte emitió una Declaración alineada

¹⁹ Resolución. Méndez-Silva, "Resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre Terrorismo", en el mismo autor, *Derecho Internacional de los Derechos Humanos, Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México: UNAM, 2002, p. 431.

con la figura de la legítima defensa: “...si se determina que este ataque fue dirigido desde el extranjero contra Estados Unidos, será considerado una acción contemplada por el artículo 5 del tratado de Washington, que determina que un ataque armado contra uno de ellos o más de los Aliados de Europa o América del Norte será considerado un ataque contra todos ellos”. Y de su parte, la Organización de los Estados Americanos, en la Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores del 21 de septiembre, adoptó dos resoluciones. La primera²⁰, denominada “Fortalecimiento de la Cooperación Hemisférica para Prevenir, Combatir y Eliminar el Terrorismo”, sostuvo en la parte considerativa: “Reafirmando el derecho inmanente a la legítima defensa individual y colectiva de conformidad con las Cartas de la Organización de los Estados Americanos y de las Naciones Unidas”. La segunda²¹, bajo el nombre “Amenaza Terrorista en las Américas”, recordó “...el derecho inmanente de los Estados de actuar en ejercicio del derecho de legítima defensa, individual y colectiva, de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas y el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR)”. En la parte resolutiva indicó que de conformidad con el principio de solidaridad continental “...todos los Estados Partes del Tratado de Río deberán prestar asistencia recíproca efectiva para enfrentar tales ataques y la amenaza de ataques similares contra cualquier Estado americano, y para mantener la paz y la seguridad del Continente”²².

La legítima defensa es consubstancial a una situación de urgencia, noción patente en los principios generales del derecho contenidos en prácticamente la totalidad de las legislaciones del mundo y en el mismo artículo 51 de la Carta que impone la obligación a los Estados que recurran a la legítima defensa de comunicar “inmediatamente al Consejo de Seguridad” las medidas adoptadas, mismas que no deberán afectar “en manera alguna la autoridad y responsabilidad del Consejo...”. “Inmediatamente” es un término perentorio. El sentido del artículo 51 sólo puede aprehenderse en su cabal sentido compaginado con la prohibición del uso de la amenaza y de la fuerza²³, la norma general. De faltar la condición de urgencia, entendida como la necesidad de proveer a la supervivencia e integridad del Estado, el Consejo de Seguridad debe asumir su “responsabilidad primordial” de mantener la paz y la seguridad internacionales y determinar la existencia de una amenaza a la paz, una ruptura de la paz o un acto de agresión y aprobar las medidas pertinentes. Es de la mayor importancia registrar que la resolución 1368 estableció que el Consejo estaba dispuesto a tomar todas las medidas necesarias y a encarar la gravedad de la situación. La mención de la legítima defensa en la parte preambular afirmó un derecho, relacionado sin duda con la situación abordada, pero no representó una autorización para acudir a ella. Ciertamente las resoluciones suelen ser ambiguas pero por ello asume importancia el argumento reiterado de que la autorización para utilizar la fuerza debe ser expresa y no desgajarse de un considerando. El Consejo de Seguridad se encontraba en aptitud de encarar el desafío; tan fue así que el 28 de septiembre

²⁰ RC. 23/ RES.1/01.

²¹ RC. 24/ RES.1/01.

²² Id, párrafo primero.

²³ Ver D. W. Bowett, *Self-Defense in International Law*, Reino Unido: Manchester University Press, 1958, p. 195 y ss.

adoptó otra resolución en materia de terrorismo. Y el ataque de los Estados Unidos y de la coalición reclutada contra Afganistán aconteció casi un mes después de los atentados.

Desde el punto de vista político y militar es entendible que el gobierno norteamericano, dada la experiencia de Somalia y Kosovo, prefiriera contar con libertad de acción y librar la heterogeneidad de posiciones que se traslanan en un teatro de guerra. En virtud del impacto emocional no hubiera sido difícil obtener del Consejo una resolución acaso parecida la Resolución 678 (1990) que autorizó a todos los Estados que cooperaban con Kuwait a usar la fuerza contra el Iraq bajo la consabida fórmula de “utilizar todos los medios necesarios”. Con sus bemoles, hubiera sido preferible esta opción a la simple mención del derecho inmanente a la legítima defensa que exentó a los Estados Unidos de cualquier atadura institucional y le obsequió un espacio de unilateralidad que en marzo de 2003 desembocó en una guerra a todas luces ilegal.

Desde el mirador del Derecho Internacional, el gobierno talibán cometió un acto de agresión²⁴ al haber facilitado su territorio y brindado protección a los terroristas. No hay la menor duda, pero tal determinación correspondía al Consejo de Seguridad. Nos condolemos con las víctimas del atentado y con sus familiares, pero permitir que un Estado se haga justicia por propia mano o por propio misil, resquebraja de manera irreparable al régimen de la prohibición del uso de la fuerza, deja latentes los peligros y agrava los resentimientos.

Varios autores bordaron sobre la tesis de la legítima defensa. Ruth Wedgwood sostuvo que el Consejo de Seguridad había declarado unánimemente que había ocurrido un ataque en suelo americano, acorde con el significado del artículo 51 de la Carta y que los Estados Unidos tenían el derecho de usar la fuerza en legítima defensa. Cita en su apoyo las resoluciones 1368 de 12 de septiembre y 1373 de 28 de septiembre de 2001²⁵. Las resoluciones citadas aludieron al derecho inmanente de legítima defensa pero no explicitaron su procedencia en el caso concreto ni aclararon que los Estados Unidos estaban autorizados a emplear la legítima defensa. Su inclusión, se antoja, fue un compromiso entre los autores. La Resolución 1368 (2001) señaló: “Reconociendo el derecho inmanente a la legítima defensa individual o colectiva de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas”. Quince días después, la Resolución 1373 (2001), en un párrafo parecido de la parte considerativa insistió: “Reafirmando el derecho inmanente de legítima defensa individual o colectiva reconocido en la

²⁴ La celebre Resolución 2625 (XXV) de la Asamblea General, de 24 de octubre de 1970, conocida como “Declaración sobre los Principios de derecho Internacional referentes a las Relaciones de Amistad y a la Cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas”, expresó que “Todo Estado tiene el deber de abstenerse de organizar, instigar, ayudar o participar en actos de guerra civil o en actos de terrorismo en otro Estado o de consentir actividades organizadas dentro de su territorio encaminadas a la comisión de dichos actos, cuando los actos a que se hace referencia en el presente párrafo impliquen el recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza”.

²⁵ “The American Use of force was endorsed in binding resolutions of the United Nations Security Council; the Council declared unanimously that an attack had occurred on American soil, within the meaning of Article 51, and that the United States had the right to use force in self defense”. Resolución. Wedgwood, “Al Qaeda, Terrorism, and Military Commissions”, *American Journal of International Law*, EEUU, Vol. 96 No. 2, 2002, p. 329.

Carta de las Naciones Unidas y confirmado en la resolución 1368 (2001)”. Las resoluciones no manifestaron que los Estados Unidos hubieran sufrido en su suelo un ataque armado. Incluso algunos internacionalistas han cuestionado que el atentado efectuado con aviones de aerolíneas civiles pudiera ser equivalente a un ataque armado de conformidad con el sentido original del artículo 51, al momento en que fue redactado y aprobado en San Francisco²⁶. El texto de la resolución condenó “los horrendos actos terroristas” y señaló que constituyan “una amenaza a la paz y la seguridad internacionales”, declaración que abría de par en par los portones del Consejo de Seguridad. Por demás está abundar en que el Consejo de Seguridad tampoco declaró agresor al Afganistán y no dictó medidas coercitivas.

Otro autor, nada menos que Thomas M. Franck, se inclinó de igual manera por la tesis de la legítima defensa, pero lo relacionó con el antecedente de la segunda guerra del Golfo Pérsico²⁷. La Resolución 661 (1990) aprobada cuatro días después de la invasión de Iraq a Kuwait citó también en la parte preambular el derecho a la legítima defensa pero la 678 (1990) de fines de noviembre de ese año optó por autorizar a los Estados que colaboraban con Kuwait a utilizar todos los medios necesarios. Otra vez se trató de anteponer el derecho de legítima defensa pero de manera forzada. Es un antecedente, sí, pero de dudosa validez. En cambio cobra fuerza la aseveración ya citada por el Grupo de Alto Nivel: durante la vida de la organización el argumento de la legítima defensa para justificar el uso de la fuerza ha sido pocas veces verosímil.

De cara a los intentos dedicados a forzar la figura de la legítima defensa también hay numerosos testimonios que defienden la normatividad internacional por ser condición insustituible de la convivencia armónica y pacífica. Por ejemplo Michael Mendel sostiene: “The Security Council passed two resolutions on terrorism between September 11 and Americas’s attack on Afganistán on October 7 (SR 1368 of September 12 and SR 1373 of September 28). No honest reading of these could possibly conclude that they authorize the use of force”²⁸. De manera especial destaco el artículo de Jonathan I. Charney que clamó por la necesidad de fortalecer el aparato y la normatividad del Consejo de Seguridad y mostró su seria preocupación por la invocación de la legítima defensa²⁹.

La mención a la legítima defensa en las resoluciones 1368 y 1373 llegó a la Corte Internacional de Justicia en el caso *Consecuencias Jurídicas de la Edificación de un Muro dentro del Territorio Palestino Ocupado* que dio lugar a la Opinión Consultiva del 9 de julio de 2004. Israel sostuvo que la construcción

²⁶ M. Kotzur, “The Struggle Against Terrorism. Chances and Limits of Modern Public International Law”, en Resolución. Méndez-Silva, *Derecho y Seguridad Internacional*, México, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), 2005, p. 169 y ss.

²⁷ “After the Iraqi invasion of Kuwait, the Security Council, as in the instant case, affirmed the inherent right to use force in individual or collective self-defense. When almost four months later, it authorized UN members “to use all necessary means” to repel the Iraqi forces, that resolution reaffirmed the Council’s earlier affirmation of the victim’s right to act in self defense...”. T. M. Franck, “Terrorism and the Right of Self Defense”, *American Journal of International Law*, EEUU, Vol. 95 No. 4, 2001, pp. 839–843.

²⁸ M. Mandel, “This War is Illegal and Immoral, and It Won’t Prevent Terrorism”, en P. Scraton, *Beyond September 11. An Anthology of Dissent*, Londres, Pluto Press, 2002, p. 77.

²⁹ J. I. Charney, “The Use of Force Against Terrorism and International Law”, *American Journal of International Law*, EEUU, Vol. 95 No. 4, 2001, pp. 835–839.

R. MÉNDEZ SILVA

del muro encontraba base legal en la legítima defensa frente a los ataques terroristas de que era víctima e invocó el artículo 51 de la Carta a la luz de las resoluciones mencionadas. No fue objeto de los alegatos el texto de las resoluciones ni la pertinencia legal de emplear la legítima defensa específicamente en el caso de los atentados del 11 de septiembre. La Corte manifestó simplemente que la situación era diferente a la que cubrían las resoluciones y clarificó que Israel ejercía control sobre el terreno palestino y los ataques se originaban dentro del mismo. Con ello significó que el ataque armado debía provenir del exterior de un Estado con arreglo a lo preceptuado por el artículo 51³⁰.

Como sea, con posterioridad a la Resolución 1373 (1991), el Consejo de Seguridad entró en un mutismo institucional hasta mediados de noviembre cuando la acción norteamericana derrotó al gobierno talibán y Bin Laden y el Mullá Omar escaparon rumbo a lo desconocido. Se repitió el caso del ataque de la OTAN en la invasión a la República de Yugoslavia en 1999 con motivo del problema de Kosovo bajo la estrategia de atacar primero sin que mediara una resolución y negociar *a posteriori* la legitimación por parte del Consejo³¹. Podría hablarse de un manual para iniciados: ambientar la figura del enemigo, buscar facciones internas afines en los Estados canallas que carguen con las bajas en tierra, desatar bombardeos aéreos con armas sofisticadas, constituir gobiernos afines en nombre de la democracia, encargar a las Naciones Unidas la ayuda humanitaria y establecer fuerzas multinacionales para coadyuvar en las tareas de seguridad.

En otro orden de ideas, la expresión en la Resolución 1368 (2001) “cualquier acto de terrorismo internacional constituye una amenaza a la paz y la seguridad internacionales” rescata la trascendencia internacional del problema, resaltada en anteriores resoluciones tanto de la Asamblea General como del Consejo. Algunos aficionados llegaron a sostener en los días posteriores al 11-S que los atentados eran una cuestión interna de los Estados Unidos. Quizás se oponía automáticamente el principio de la no intervención o se ignoraban las redes transnacionales de los grupos terroristas y el apoyo manifiesto de gobiernos que los convertían en agresores. Por el contrario, la gravedad y complejidad de los acontecimientos exige insertar los esfuerzos de los Estados dentro de diseños de cooperación multilateral.

Finalmente, en el párrafo tres, la frase “los responsables de prestar asistencia, apoyo o abrigo a los autores, organizadores y patrocinadores de estos actos tendrán que rendir cuenta de sus actos”. La imputación de la responsabilidad de los atentados a Osama Bin Laden y a Al Qaeda tardó algunos días en formalizarse públicamente, pero la expresión revela que desde el principio las sospechas se enderezaron hacia esta formación terrorista y al gobierno talibán. En varios

³⁰ “En conséquence, la Cour conclut que l'article 51 de la Charte est sans pertinence au cas particulier”. *Conséquences Juridiques de l'Edification d'un Mur dans le Territoire Palestinien Occupé (Requête pour Avis Consultatif). Résumé de l'Avis Consultatif du 9 juillet 2004*. Cour Internationale de Justice. Résumé 2004/2, www.icj-cij.org

³¹ N. Ferguson, *Colossus, the Rise and Fall of the American Empire*, EEUU, Penguin Press New York, 2004, pp. 148 y 149.

atentados traslucía la mano de Bin Laden, el atentado en el World Trade Center en 1993, el atentado en Riad, en 1995, el atentado contra un cuartel norteamericano en Dhahran en 1996, el atentado contra las dos embajadas norteamericanas en Kenia y Tanzania en 1998, el ataque contra el destructor estadounidense *USS Cole* en Yemen, en 2000. Quizás George Tenet, Director de la CIA, le haya recordado al Presidente W. Bush que en febrero de 2001 había declarado ante el Comité de Espionaje del Senado que la red global de Osama Bin Laden era la mayor y más inmediata amenaza para los Estados Unidos³².

Tras los atentados contra las dos embajadas norteamericanas en África, el Consejo³³ exigió a los talibanes la entrega de Bin Laden. Luego del 11-S el Consejo de Seguridad omitió pronunciarse sobre el particular pues existía la orden desde finales de 1999. El requerimiento del saudita corrió a cargo del Presidente del Consejo, Jean-David Levitte, el 18 de septiembre a través de una declaración: “There is one and only one message the Security Council has for the Taliban: implement United Nations Security Council resolutions, in particular resolution 1333, immediately and unconditionally”³⁴. El requerimiento de entrega era perentorio, de manera inmediata e incondicional. El gobierno talibán demandó pruebas sobre la presunta responsabilidad de Bin Laden en los atentados³⁵ pero todo regateo político resultaba improcedente.

2.4. El Consejo legisla sobre el Terrorismo. Resolución 1373 del 28 de septiembre de 2001

Adoptada con base en el capítulo VII, la resolución rescató varios de los principios fundamentales enunciados y proclamados con anterioridad por la Asamblea General y el propio Consejo de Seguridad y los codificó en un listado de enunciados obligatorios para los Estados.

En la Resolución 1269 (1999) el Consejo de Seguridad trató de modo general el problema del terrorismo con motivo de los atentados contra las embajadas norteamericanas en África y señaló con base en el artículo 41 los compromisos que deberían reconocer los Estados en la cooperación contra este flagelo. La presente resolución fue aprobada también con apego al artículo 41 con un sentido obligatorio para todos los Estados y llamó a cooperar a fin de prevenir el terrorismo y enjuiciar a los responsables, denegar el refugio a los perpetradores, verificar que un solicitante de asilo no fuera terrorista y cooperar en asuntos administrativos y judiciales. Adoptó criterios de índole legislativa a fin de que fueran asumidos por los Estados en sus políticas y en sus legislaciones internas³⁶. El Consejo atiende casos de amenazas a la paz, rupturas de la paz y actos de agresión. En esta oportunidad, la Resolución 1373 (2001) impuso con carácter

³² J. S. Nye, “Government’s Challenge, Getting Serious about Terrorism”, en J. F. Hoge y G. Rose, *op.cit.*, p. 199.

³³ Resolución 1267 (1999) y Resolución 1333 (2000).

³⁴ Press Statement on Afghanistan by Security Council President, SC/7148, 18 de septiembre de 2001.

³⁵ Resolución. Méndez-Silva, *El Caso de Afganistán y Al - Qaida en el Consejo de Seguridad*, Documento de Trabajo núm. 33, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, marzo de 2003, p.11.

³⁶ Ver P. C. Sas, “The Security Council Starts Legislating”, *American Journal of International Law*, EEUU, Vol. 96 No. 4, 2002, p. 901 y ss.

obligatorio a los Estados la observancia de medidas permanentes para situaciones indeterminadas a futuro, entre ellas el deber de adoptar legislaciones internas y la suscripción de acuerdos internacionales sobre la materia. La procedencia y la conveniencia de los criterios dictados son inobjetables pero debe prenderse una luz de alerta respecto a la ampliación de las facultades del Consejo. Lo menos que puede decirse es que el Consejo de Seguridad se estrenó como legislador lo mismo que en 1993 y 1994 se “judicializó” con la creación de los tribunales *ad hoc* para la Ex Yugoslavia y Rwanda.

La Resolución 1373 (2001) reafirmó que todo acto de terrorismo internacional constituía una amenaza a la paz y la seguridad internacionales y reiteró el derecho inmanente a la legítima defensa, individual y colectiva, tal como había plasmado su inmediata predecesora, la Resolución 1368 (2001).

En los considerandos el Consejo subrayó la necesidad de luchar con todos los medios, con arreglo a la Carta de las Naciones Unidas, contra las amenazas a la paz y la seguridad que plantea el terrorismo. Todos los medios es una expresión laxa aunque tuvo el acotamiento de la Carta de las Naciones Unidas. Sin embargo, la ofensiva contra el terrorismo ha desconocido principios básicos del estado de derecho, las garantías individuales y los mínimos de derechos humanos. Algunas respuestas de orden institucional se han dado a la prepotencia imperial. La Asamblea General ha aprobado tres resoluciones sobre la materia³⁷ bajo el título Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Individuales en la Lucha Contra el Terrorismo. En estos instrumentos insistió en la importancia fundamental de respetar todos los derechos humanos y las libertades fundamentales y el estado de derecho, incluso en respuesta al terrorismo y al temor al terrorismo. Ha enfatizado que el artículo 4 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos contiene la relación de los derechos que no pueden suspenderse bajo ninguna circunstancia. Destaca entre los derechos intocables el relativo a la prohibición de imponer a cualquier persona torturas, penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes³⁸. La AGNU se pronuncia por el hecho de que ni siquiera en el caso de terrorismo puede ignorarse el núcleo duro de la normatividad. Por su parte la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas designó el 20 de diciembre de 2004 a un experto, el profesor Robert Goldman, para analizar la vinculación entre la lucha contra el terrorismo y los derechos humanos. Constituyó igualmente a un grupo integrado por cinco relatores de la Comisión para que informara sobre la situación de los detenidos en Guantánamo³⁹. El informe del Grupo⁴⁰ de 15 de febrero de 2006 fue crítico de los Estados Unidos, recomendó que se cierre el centro de reclusión, que se someta a juicio a los detenidos o se les deje en libertad, señaló que los Estados Unidos han

³⁷ Resoluciones de la Asamblea General 57/ 219 del 18 de diciembre de 2002, 58 /187 del 22 de diciembre de 2003 y 59/191 del 20 de diciembre de 2004.

³⁸ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 7.

³⁹ El grupo estuvo constituido por la Presidente del Grupo de Trabajo sobre Detenciones Arbitrarias, el Relator Especial sobre la Independencia de jueces y abogados, el Relator Especial sobre la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos y Degradantes, la Relatora Especial sobre la Libertad de Religión y Creencia y el Relator Especial sobre el Derecho de Toda Persona a Disfrutar del Más Alto Nivel de Salud Física y Mental.

⁴⁰ Situation of the Detainees at Guantánamo Bay, Future E/CN.4/2006/120.

cometido actos que violan la Convención de las Naciones Unidas contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes y alertó sobre el intento de la potencia de reformular la definición aceptada en el instrumento mencionado, del cual es parte. El propio Consejo no ha podido permanecer encerrado en el mutismo y en la Resolución 1624 de 14 de septiembre de 2005, al reiterar que debe lucharse contra el terrorismo por todos los medios de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas, puntualizó que las medidas que adopten los Estados deben apegarse al Derecho Internacional y particularmente observar el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, el Derecho Internacional Humanitario y el Derecho de los Refugiados. Son todavía insuficientes los pronunciamientos, sobre todo porque están contenidos en documentos de valor declarativo sin embargo recogen la tendencia de censura creciente contra los hoyos negros de la antinormatividad.

La resolución manifestó su preocupación por el aumento en varias regiones del globo de actos terroristas “motivados por la intolerancia o el extremismo”. Aludió expresamente a la Resolución 2625 (XXV) de 1970 de la Asamblea General en lo referente al deber de todos los Estados de abstenerse de organizar, instigar y apoyar actos terroristas perpetrados en otro Estado o de participar en ellos y de permitir actividades organizadas en su territorio para tal fin. Manifestó su preocupación por la relación estrecha que existe entre el terrorismo internacional y la delincuencia transnacional organizada, las drogas ilícitas, el lavado de dinero, el tráfico ilícito de armas, la circulación ilegal de materiales nucleares, químicos, biológicos y otros materiales potencialmente letales, criterios proclamados con antelación. Remachó que “los actos, métodos y prácticas terroristas son contrarios a los propósitos y principios de las Naciones Unidas” y enfatizó que financiar intencionalmente actos de terrorismo, planificarlos e incitar a su comisión es de igual modo contrario a los susodichos propósitos y principios rectores de la organización.

Con miras a despejar cualquier duda sobre su obligatoriedad, utilizó la expresión “Decide que todos los Estados...” adoptarán las siguientes medidas:

- Prevengan y repriman la financiación de los actos de terrorismo;
- Tipifiquen como delito la provisión o recaudación intencionales de fondos por sus nacionales o realizados en sus territorios para la comisión de actos de terrorismo;
 - Congelen sin dilación los fondos y demás activos financieros y recursos de las personas involucradas en el terrorismo, o de las entidades bajo control de estas personas o bien de las personas y entidades que actúen a nombre de ellos;
 - Prohiban a sus nacionales o a todas las personas y entidades dentro de sus territorios que pongan fondos y recursos a disposición de personas o entidades que realicen o pretendan realizar actos terroristas;
 - Se abstengan de brindarles cualquier tipo de apoyo y repriman el reclutamiento de miembros de grupos terroristas y se elimine el abastecimiento de armas a los terroristas;

R. MÉNDEZ SILVA

- Prevengan la comisión de actos terroristas y desarrolle incluso labores de alerta temprana suministrando información a otros Estados;
- Denieguen refugio a quienes financian, planifican, facilitan o cometan actos de terrorismo, o apoyan este tipo de actos, o proporcionan refugio;
- Impidan que quienes financian, planifican, facilitan o cometan actos de terrorismo utilicen sus territorios con miras terroristas en contra de otros Estados o sus ciudadanos;
- Aseguren el enjuiciamiento de toda persona que participe en los diversos aspectos de la cadena terrorista, el financiamiento, la planificación, la preparación y comisión;
- Tipifiquen como delitos graves en sus leyes internas los distintos actos de la cadena terrorista y se prevea una sanción correspondiente con la gravedad de los actos;
- Proporcionen con carácter recíproco el máximo nivel de asistencia en lo referente a las investigaciones y procedimientos procesales y colaboren en la aportación de pruebas;
- Impidan la circulación de terroristas o de grupos terroristas mediante controles eficaces en las fronteras y se controle con efectividad la emisión de documentos de identidad y de viaje y se neutralice la falsificación y las alteraciones ilegales;
- Encuentren medios para intensificar el intercambio de información en todos los ordenes;
- Cooperen mediante acuerdos y convenios bilaterales y multilaterales para impedir y reprimir los atentados terroristas;
- Se adhieran a la brevedad a los convenios e instrumentos internacionales sobre la materia y cumplan las resoluciones del Consejo, particularmente las que han impuesto medidas coercitivas.

Fue un conjunto de medidas de índole diversa, alumbradas por el imperativo de la cooperación multilateral para enfrentar un problema inasible. Unilateralismo militar y multilateralismo diplomático siguen siendo las puntas extremas de soluciones distintas.

3. La Crisis de Iraq

3.1. La Invasión. Resolución 660 del 2 de Agosto de 1990

El mismo día de la invasión de Iraq contra Kuwait el Consejo de Seguridad sesionó alarmado y determinó con base en los artículos 39 y 40 del capítulo VII que existía un quebrantamiento de la paz y la seguridad internacionales. Condenó la invasión sufrida por Kuwait y exigió el retiro inmediato e incondicional de las fuerzas iraquíes a las posiciones que ocupaban la víspera de los acontecimientos. Importa anotar que el retiro del Iraq fue la finalidad que guió la labor del Consejo en esta etapa así como desconocer la anexión de Kuwait. La invasión arrasaba el régimen de paz de las Naciones Unidas y constituyó el único caso después de la Segunda Guerra Mundial en el que un Estado se anexaba llanamente a otro

Estado. Puede alegarse que en los entretelones del conflicto estaban los intereses petroleros, el ajedrez geopolítico de la región y las dobles agencias del Consejo de Seguridad para tratar otros casos. Pero juzgada por si misma, sin que valgan como atenuantes otras violaciones al orden normativo, la invasión trastocaba el régimen de paz y merecía una enfática condena.

Concluida la campaña armada en el primer trimestre de 1991, la Resolución 687 cambió la orientación de los objetivos. La restitución de la calidad estatal de Kuwait se alcanzó y los esfuerzos de la posguerra se enderezaron a forzar el desarme iraquí y a la indemnización de los daños causados por esta aventura militar.

3.2. Las sanciones. Resolución 661 del 6 de agosto de 1990

Por más de una razón la Resolución 661 (1990) fue clave en la atención prestada al conflicto. En la parte considerativa afirmó “el derecho inmanente de legítima defensa, individual o colectiva, en respuesta al ataque armado de Iraq contra Kuwait, de conformidad con el Artículo 51 de la Carta”. No hay duda de que en los primeros días reinó el desconcierto y surgieron visiones distintas sobre la respuesta que debería tomar la Organización. Luego de cuatro días del ataque iraquí y de la ocupación, el Artículo 51 se ofrecía como un recurso. El Consejo de Seguridad reconoció que estaba “Conciente de sus responsabilidades en virtud de la Carta de las Naciones Unidas respecto del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales” y, a la par, impuso un catálogo amplio de sanciones en la parte dispositiva. Las resoluciones subsecuentes no aludieron a la legítima defensa sino al régimen de sanciones, algo evidente en la Resolución 665 (1990) que autorizó medidas limitadas de fuerza y en la Resolución 670 (1990) que amplió la cobertura de las sanciones originales. No hay duda de que el Consejo de Seguridad tomó la batuta y asumió la responsabilidad de afrontar la crisis. El asunto no es de poca monta. La Resolución 678 (1990) autorizó en noviembre el uso de la fuerza pero hubo Estados que pese a la determinación del Consejo de Seguridad persiguieron fundar su actuación en la legítima defensa colectiva⁴¹.

La Resolución 661 (1990) impuso un conjunto estricto de medidas coercitivas a Iraq para que cumpliera con la orden de retirarse inmediatamente y de manera incondicional de Kuwait. La decisión del Consejo de Seguridad fue contra el país invasor y se hizo obligatoria para “todos los Estados”. Entre las medidas enunciadas se encuentran las siguientes prohibiciones:

- La importación de todos los productos originarios del Iraq o de Kuwait;
- Todas las exportaciones de productos originarios de los países mencionados y que pudieran ser objeto de trasbordo;
- Todas las transacciones y las transferencias de fondos del Iraq o Kuwait para promover sus exportaciones;

⁴¹ Ver J. B. Acosta Estévez, “La Operación Libertad Duradera y la Legítima Defensa a la Luz de los Atentados del 11 de Septiembre de 2001”, *op.cit.*, p. 48 y ss.

- La venta o suministro de “cualesquiera productos y bienes”, incluyéndose el traslado en buques que ostentaran el pabellón iraquí o kuwaití. Entre los bienes cuya venta se prohibió se hallaban las armas y el equipo militar. Sólo dejó a salvo de la prohibición los suministros destinados a fines médicos y humanitarios;
- Decidió que los Estados se abstendrían de poner a disposición del gobierno del Iraq “o de cualquier empresa comercial, industrial o de servicios” que operaran en el Iraq o en Kuwait “cualquier tipo de fondos y recursos financieros o económicos”. La obligación impuesta los obligaba a velar por que sus nacionales o personas bajo su jurisdicción no pusieran recursos a disposición del gobierno iraquí o de las empresas y entidades mencionadas.

La experiencia del Consejo de Seguridad sobre la imposición de sanciones era limitada en 1990. Antes se habían dictado únicamente contra Sudáfrica y Angola y en este tenor las que se impusieron al Iraq fueron omnicomprensivas tratando de forzar la voluntad del gobierno de Hussein⁴². En el de Iraq se impusieron sanciones de cobertura amplia, hubo intentos con el tiempo de atemperar sus efectos dañinos pero el rigor se mantuvo y sólo fueron levantadas al consumarse la invasión de marzo de 2003.

Es de destacarse que la Resolución 661 (1990) constituyó un Comité encargado de supervisar el cumplimiento de las sanciones, integrado por los quince miembros del Consejo. El Comité tuvo una enorme importancia pero el juicio que puede emitirse sobre su labor es negativo. Le correspondía autorizar los permisos de importación de bienes bajo el Programa Petróleo por Alimentos y fueron numerosos los casos de negativas bajo el supuesto de que los bienes sujetos a adquisición podían ser utilizados también para fines bélicos, como una planta de tratamiento de agua potable, por citar un ejemplo escandaloso, o autorizó compras que a la postre estuvieron relacionadas con los fraudes colosales.

En la secuencia de las sanciones, la Resolución 665 del 25 de agosto de 1990 marcó un hito decisivo pues autorizó a los Estados que estaban realizando operaciones marítimas en la región a que utilizaran “medidas proporcionadas a las circunstancias concretas” que fueran necesarias “para detener a todo el transporte marítimo a fin de verificar sus cargamentos” y hacer efectivos los términos de la Resolución 661. El Consejo de Seguridad movió en el tablero institucional un alfil y autorizó el uso limitado de la fuerza para el propósito específicamente indicado y con un carácter proporcional. Además habló de medidas necesarias en las circunstancias concretas y resguardó en el tratamiento de la crisis, expresión textual, la “autoridad del Consejo de Seguridad”. La autorización de la fuerza - aún cuando no se empleó esta frase- fue cauta y persiguió “inspeccionar y verificar” los cargamentos marítimos de las embarcaciones sospechosas de violar el embargo y se dirigió a los Estados Miembros que cooperaban con el gobierno de Kuwait y que ya habían iniciado operaciones marítimas en la región. Vale

⁴² D. Cortright y G.A. Lopez, *op.cit.*, p. 4.

decir, fue una autorización *a posteriori*⁴³ para efectos de vigilancia⁴⁴ de acciones que ya se habían empezado a tomar pero sin que se aludiera a la legítima defensa e invitó a los Estados a que recurrieran “al máximo a medidas políticas y diplomáticas”. Instó a los Estados que emprendieran acciones de intercepción marítima a que presentaran informes al Consejo de Seguridad y que utilizaran, según correspondiera, el mecanismo del Comité de Estado Mayor previsto en el artículo 47 de la Carta. Fue una curiosidad, ya que el Comité de Estado Mayor ha sido letra muerta y no es previsible que salga de la suspensión animada en la que se encuentra desde 1945⁴⁵. Pero revela que el Consejo de Seguridad mantenía las riendas institucionales en el conflicto todavía impredecible en ese momento.

La Resolución 666 (1990) abordó los estragos humanitarios que causaban las medidas coercitivas. Había transcurrido apenas un mes de que habían sido impuestas. No hubo necesidad de esperar a mediados de los noventas para apreciar los efectos flagelantes sobre la población. De esta suerte, el Consejo de Seguridad solicitó al Secretario General que informara sobre la crisis y que pusiera especial atención en las personas vulnerables como los niños menores de 15 años, las mujeres embarazadas, las madres, los enfermos y los ancianos. Como sea, los efectos fueron escasamente atenuados. A la larga se estableció el Programa Petróleo por Alimentos que inició sus operaciones en 1997 y las sanciones sólo fueron objeto de una transformación cualitativa menor en la Resolución 1409 (2002), cuando de hecho ya Washington y Londres, tras bambalinas, preparaban los asaltos de la guerra.

Devastadoras fueron las consecuencias⁴⁶, una pléyade de autores han incursionado en el tema, entre ellos Richard Falk, Profesor Emérito de Derecho Internacional de la Universidad de Princeton cuyas palabras son un diagnóstico terrible: las sanciones que el Consejo de Seguridad hizo pesar sobre Iraq impusieron las condiciones de paz más punitivas desde el Tratado de Versalles⁴⁷. Para fines de los años noventa, los criterios sobre su aplicación y procedencia sembraron discordias entre los miembros permanentes que anunciaron el alineamiento de los bandos a favor y en contra de la guerra de 2003. En las negociaciones y la votación de la Resolución 1284 (1999) que recogía un tenue

⁴³ “Exhorta a los Estados Miembros que cooperan con el Gobierno de Kuwait que están desplegando fuerzas marítimas en la región a que utilicen las medidas proporcionadas a las circunstancias concretas que sean necesarias, bajo la autoridad del Consejo de Seguridad, para detener a todo el transporte marítimo que entre y salga a fin de inspeccionar y verificar sus cargamentos y destinos y asegurar la aplicación estricta de las disposiciones relativas al transporte marítimo establecidas en la resolución 661 (1990)”. Resolución 665 (1990), 25 de agosto de 1990, párrafo primero resolutivo.

⁴⁴ “...para facilitar la vigilancia de la aplicación de la presente resolución”. Ibidem, párrafo resolutivo 4.

⁴⁵ Carta de las Naciones Unidas, artículo 47, párrafo primero: “Se establecerá un Comité de Estado Mayor para asesorar y asistir al Consejo de Seguridad en todas las cuestiones relativas a las necesidades militares del Consejo...”; párrafo 2: “El Comité de Estado Mayor estará integrado por los Jefes de Estado Mayor de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad o sus representantes...”; párrafo 3: “El Comité de Estado Mayor tendrá a su cargo, bajo la autoridad del Consejo de Seguridad, la dirección estratégica de todas las fuerzas armadas puestas a disposición del Consejo...”.

⁴⁶ A. Arnove, *Iraq under Siege, The Deadly Impact of Sanctions and War*, Londres, Pluto Press, 2003, 262 pp.

⁴⁷ “...les résolutions adoptées par le Conseil de sécurité après la guerre du Golfe et qui font peser sur l'Irak les conditions de paix les plus punitives jamais imposées à un pays depuis le traité de Versailles”. Resolución. Falk, “Les Nations Unies Prises en Otage”, *Le Monde Diplomatique*, Diciembre de 2002.

afán de los Estados Unidos y del Reino Unido para modificar el régimen de sanciones se abstuvieron Francia, Rusia y China, quienes pugnaban por una reelaboración a fondo. Al final del día, las sanciones fueron una fuente de tensiones que alimentó la ruptura de 2003⁴⁸.

3.3. La autorización del uso la fuerza. Resolución 678 del 29 de Noviembre de 1990

La resolución fue aprobada casi tres meses después de ocurrida la invasión a Kuwait, tras un arduo trabajo diplomático e intensas negociaciones políticas. Ello contrasta con lo acaecido en 2002 y 2003 después de adoptada la Resolución 1441 (2002) cuando se cerró el paso a la maduración de los consensos.

Pocas resoluciones del Consejo de Seguridad han sido analizadas de forma tan meticulosa. Fue uno de los apoyos pretendidamente legales de los EEUU y del Reino Unido para atacar a Iraq trece años después. Es un documento breve pues los puntos principales del conflicto habían sido abordados en las resoluciones precedentes. Menciona el conjunto de resoluciones anteriores pero destaca la alusión singular a la Resolución 660 (1990) cuyo contenido medular fue la exigencia del retiro inmediato e incondicional del Iraq de Kuwait y que inspiró la actividad del Consejo en 1990. En la Resolución 678 (1990) no existió la determinación de que había ocurrido una amenaza a la paz, una ruptura de la paz o un acto de agresión⁴⁹ con arreglo a lo dispuesto por el artículo 39 pero en honor a la verdad esa determinación había tenido lugar precisamente en la Resolución 660 (1990) que había explicitado "...a causa de la invasión de Kuwait por el Iraq, existe un quebrantamiento de la paz y la seguridad internacionales". Fundamentó el Consejo de Seguridad su acción en el capítulo VII, sin especificar un artículo expreso. Cabe indicar que en los casos anteriores de Corea y de Rodesia tampoco hubo referencia a un artículo específico⁵⁰.

En el párrafo primero resolutivo determinó que para lograr el cumplimiento de las resoluciones anteriores y en prueba de buena voluntad daba "una última oportunidad al Iraq" para que las acatara. Esta frase volvió a utilizarse en la Resolución 1441 (2002) que concedió a Iraq una última oportunidad para que cumpliera sus obligaciones de desarme, pero en la resolución que nos ocupa, el hecho de concederle una última oportunidad se ligó a una autorización expresa para usar la fuerza e incluso fijó un ultimátum. En noviembre de 2002 faltó esta vinculación. Por fuerte que sea la expresión "conceder una última oportunidad" no equivale a una autorización para que los Estados acudan discrecionalmente al uso de la fuerza. Si el Consejo de Seguridad hiciera honor a la responsabilidad primordial que se le ha delegado es éste un elemento que debería codificar como una guía para dar orden a la toma de decisiones.

⁴⁸ P. V. Walsun "The Irak Sanctions Committee", en D. M. Malone, *The UN Security Council, from the Cold War to the 21st Century*, EEUU, Lynne Rienner Publishers, Inc., 2004, pp.186 y 187.

⁴⁹ M. Rai, *Iraque, Plano de Guerra*, Brasil: Bertrand, 2003, p. 266.

⁵⁰ F. Berman, "The Authorization Model: Resolution 678 and its Effects", en D. M. Malone, *op.cit.*, p. 156.

La autorización para usar la fuerza se otorgó a los Estados Miembros que colaboraban con el gobierno de Kuwait. Esta expresión -los Estados Miembros que colaboraban con el gobierno de Kuwait- fue estrenada en la Resolución 665 (1990). No abarcó a todos los Estados Miembros como ocurrió con el texto de las resoluciones 83 (1950) y 84 (1950) relativas a Corea⁵¹. El sentido de la presente resolución fue limitado en función de los participantes en la coalición que se había venido formando, a fin de excluir, seguramente, a Estados cuya participación hubiera resultado impropia en términos políticos, como era el caso de Israel⁵².

Correspondiente a “la última oportunidad” que otorgó el Consejo de Seguridad, fijó un ultimátum para que el Iraq cumpliera la exigencia de retirarse del Estado kuwaití. El plazo se contaba a partir del 29 de noviembre, fecha de la adopción de la resolución, hasta el 15 de enero de 1991. Por un lado, el paréntesis favorecía la preparación de la campaña “Tormenta del Desierto” y, por el otro, jugaba a la posibilidad de que el gobierno de Hussein cumpliera con la exigencia del 2 de agosto.

En la eventualidad de que Iraq no se retirara del Estado ocupado, autorizó a los Estados miembros que colaboraban con el gobierno de Kuwait a que utilizaran “todos los medios necesarios para hacer valer y llevar a la práctica la Resolución 660 y todas las resoluciones pertinentes que la siguieron y para re establecer la paz y la seguridad internacionales de la región”. La Resolución 678 (1990) no aludió explícitamente a la autorización del uso de la fuerza ni utilizó la terminología del artículo 42 sobre el recurso a fuerzas aéreas, navales o terrestres. La frase “todos los medios necesarios” fue una variante diplomática de indudable contundencia. Frank Berman⁵³ rastrea el antecedente en las resoluciones sobre Corea y Rodesia y lo visualiza en la resolución conjunta del Congreso norteamericano de 7 de agosto de 1964 relativa al incidente del Golfo de Tonkín que impulsó la escalada bélica en Vietnam. Es un eufemismo que sustituye la mención directa del uso de la fuerza y ha cobrado carta de naturalización en las actividades del Consejo en los casos en los que la ha autorizado. “Todos los medios” aparecen calificados de “necesarios”. En el caso de Corea tuvo un sentido de acotamiento: “la ayuda que pueda ser necesaria para repeler el ataque armado”. Y es de entenderse que en el caso que nos ocupa, el Consejo tenía una finalidad desde el principio: la retirada del Iraq y la restitución de la soberanía de Kuwait. Importa porque la Resolución 678 (1990) dio una autorización genérica sin que se definiera el marco de acción para el uso de la fuerza. Abandonó el escrupulo de la Resolución 665 (1990) que había hablado de “medidas proporcionadas”, una noción consuetudinaria del Derecho Internacional para el uso de la fuerza y que pierde sentido con el avance descomunal de los armamentos, que si bien ganan en precisión tecnológica inflingen enormes daños colaterales. El Consejo de Seguridad únicamente pidió a los Estados interesados que lo mantuvieran periódicamente informado “de lo que ocurra” con motivo de las medidas que adoptaran, una posición libérrima y una

⁵¹ “Recomienda a los Miembros de las Naciones Unidas...” y “Habiendo recomendado a los Estados Miembros de las Naciones Unidas...”, respectivamente.

⁵² F. Berman, op.cit., p. 156.

⁵³ Id., p. 163.

delegación total. Desde el mirador del realismo son pocos los Estados que se encuentran en aptitud de participar en una campaña militar de gran envergadura, las Naciones Unidas carecen de un ejército y nunca se ha establecido el Comité del Estado Mayor. El caso de Corea no fue muy distinto, recomendó a los Estados que proporcionaran fuerzas militares y que las pusieran a disposición de un mando unificado bajo la autoridad de los Estados Unidos y encareció a este país designara al Comandante de dichas fuerzas. El hecho de que haya autorizado al mando unificado a usar discrecionalmente la bandera de las Naciones Unidas junto con las banderas de “las naciones” participantes, no convirtió a esa campaña propiamente en una operación de la ONU.

Debería ser una tarea prioritaria del Consejo de Seguridad afinar el esquema de obligaciones al que se sujeta a los Estados que reciben la autorización y no dejar suelta a su buena voluntad la presentación de informes. Tanto en el precedente de Corea como en los términos de la Resolución 678 (1990) la autoridad del órgano se diluyó. Hoy el “modelo de la autorización” se ha afirmado como una norma consuetudinaria, más aún porque la Carta advierte que las decisiones en este campo pueden ser ejercidas por algunos miembros de la Organización, “según lo determine el Consejo de Seguridad”⁵⁴. Pero el Consejo de Seguridad debe marcar las pautas de acción y no abdicar de sus funciones en beneficio de las coaliciones de ocasión.

En esas semanas angustiosas campeó un argumento: el Consejo de Seguridad estaba impedido jurídicamente de autorizar medidas de fuerza pues el Comité de Estado Mayor nunca se había constituido. Era un afán loable de contener por lo menos desde el universo argumental una guerra inevitable. Sin embargo, la Carta es meridiana en cuanto a la facultad sustantiva de adoptar medidas de fuerza conforme al artículo 42 y las funciones del Comité de Estado Mayor están claramente definidas como de asesoría y de asistencia y está especificado que tendrá a su cargo la dirección estratégica de todas las fuerzas armadas que se pongan a disposición del Consejo y que actuará bajo la autoridad de éste. Con todo lo impopular que pueda resultar la autorización de medidas de fuerza, ésta no puede depender del establecimiento de un órgano subsidiario del Consejo cuya función es de asesoría y asistencia.

Otra frase objeto de comentario en la Resolución 678 (1990) acompañó a la autorización de usar todos los medios necesarios: “para llevar a la práctica todas las resoluciones pertinentes aprobadas” con anterioridad y “para re establecer la paz y la seguridad internacionales en la región”. ¿Qué quería decir? La Resolución 660 (1990) fijó el objetivo, el retiro de Iraq de Kuwait. Pero ¿Esta resolución extendió el mandato y dejó abierto el escenario para que los Estados pudieran embarcarse en acciones de fuerza, discrecionalmente, en un futuro indeterminado, bajo la vaguedad extrema de mantener la paz y la seguridad internacionales en la región? Hubo quienes festinaron una respuesta afirmativa.

⁵⁴ Carta de las Naciones Unidas, artículo 48, párrafo 1: “La acción requerida para llevar a cabo las decisiones del Consejo de Seguridad para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales será ejercida por todos los Miembros de las Naciones Unidas o por algunos de ellos, según lo determine el Consejo de Seguridad”.

Los Estados Unidos, el Reino Unido de la Gran Bretaña y Francia en un principio, establecieron las zonas de exclusión en el norte y en el sur del Iraq sin consentimiento del Consejo, algo que generalmente se desconoce. No hubo autorización del Consejo de Seguridad y los dos Estados mencionados en primer término bombardearon blancos en el Iraq y la frase sirvió para avalar acciones como la Operación Zorro del Desierto de 1998 a cargo de los Estados Unidos y el Reino Unido⁵⁵. Y durante las turbulencias de 2002 y 2003, no pocos académicos y los gobiernos interesados en la solución militar, apostaron por la “continuidad” de la vigencia de la Resolución 678 o por su reactivación para “restablecer la paz y la seguridad internacionales en la región”. Con todo, la frase está revestida sólo de una resonancia lírica pero los abogados de la guerra la elevaron a las alturas del dogma. Berman encuentra la misma frase en la Resolución 83 (1950) relativa a Corea⁵⁶ y nos topamos igualmente con ella en la inmediata siguiente, la Resolución 84 (1950) relativa al mismo conflicto: “...repeler el ataque armado y restablecer la paz y la seguridad internacionales de la región”. La frase va en función del objetivo principal y no conlleva una autorización ilimitada para que en cualquier circunstancia se utilice la fuerza por propia iniciativa. La Resolución 687 del 3 de abril que extendió el régimen de sanciones contra el Iraq una vez concluidas las acciones militares concluyó señalando “Decide seguir considerando esta cuestión y adoptar las medidas ulteriores que sean necesarias para la aplicación de la presente resolución y para garantizar la paz y la seguridad en la región”. Nótese que se utilizó la misma frase y si en la Resolución 678 quedaba suelta, aquí el propio Consejo asumió su autoridad y puntualizó que estaba decidido a adoptar las medidas “ulteriores” para tal fin, esto es “garantizar la paz y la seguridad en la región”. En el fondo tintinea el mismo dilema forzado que pretende oponer el empleo discrecional y unilateral de la fuerza a la regla lógica y estricta de la autorización expresa e institucional.

3.4. El fin de la guerra, el desarme, las sanciones. Resolución 687 del 3 de abril de 1991

Un mes antes de que el Consejo de Seguridad adoptara la resolución que intitula al presente inciso adoptó la 686 de 2 de marzo de 1991, cuando fueron suspendidas las operaciones militares entre la coalición y el Iraq. El texto retomó la cuestión de las indemnizaciones ya bosquejadas en 1990 y exigió al Iraq que dejara en libertad a los prisioneros, restituyera los bienes kuwaitíes incautados y suministrara información y asistencia completa para identificar las minas y otros explosivos, así como las armas y materiales químicos y biológicos. Perfiló el proceso de desarme de las armas de destrucción masiva.

La Resolución 687 (1991) fue designada por algún internacionalista con sentido del humor como “la madre de todas las resoluciones”. Lo fue por su amplitud y por la complejidad del régimen que definió. Puso en marcha un proceso de desarme de armas de destrucción masiva y misiles de largo alcance sin

⁵⁵ D. Mc Goldrick, *From 9/11 to the Irak War 2003*, EEUU, Hart Publishing, Oxford and Portland, Oregon, 2004, p. 54.

⁵⁶ F. Berman, *op.cit.*, p. 162.

precedente hasta entonces en la historia de las Naciones Unidas y que no se ha repetido en esta magnitud. El programa avanzó con todas las dificultades imaginables e inimaginables y a la postre el alegado incumplimiento del programa obsequió el pretexto para la guerra de 2003.

De una vastedad notable fueron los rubros temáticos:

- Acogió con beneplácito el restablecimiento de la soberanía, la independencia y la integridad territorial de Kuwait y demandó a los dos países que respetaran la frontera internacional con apego a las Minutas convenidas entre el Estado de Kuwait y la República de Iraq, firmadas en Bagdad el 4 de octubre de 1963, sobre el restablecimiento de las relaciones de amistad, el reconocimiento mutuo y el señalamiento de la frontera entre ambos Estados. Este instrumento fue registrado en la Secretaría General de las Naciones Unidas⁵⁷ en el cual el Iraq reconoció la independencia y la soberanía del Estado de Kuwait.
- Estableció una zona desmilitarizada de diez kilómetros de ancho en Iraq y cinco kilómetros de ancho en Kuwait y ofreció la base legal para la constitución de una unidad de observación en esa franja territorial.
- Llamó al Iraq a reafirmar incondicionalmente sus obligaciones derivadas de varios tratados internacionales: el Protocolo de Ginebra de 1925 sobre la prohibición del empleo en la guerra de gases asfixiantes, tóxicos o similares y de medios bacteriológicos y el Tratado sobre la No Proliferación de las Armas Nucleares de 1968. Así mismo lo urgió a ratificar la Convención sobre la Prohibición del Desarrollo, la Producción y el Almacenamiento de armas bacteriológicas y toxígenas, y sobre su destrucción de 1972.
- En lo concerniente a las armas de destrucción en masa, impuso al Iraq la aceptación incondicional de destruir, remover o neutralizar bajo supervisión internacional: i) todas las armas químicas y biológicas, todas las existencias de agentes y todas las instalaciones de investigación, desarrollo y fabricación; ii) todos los misiles balísticos con un alcance superior a 150 kilómetros; iii) no adquirir ni desarrollar armas nucleares ni material que pudiera utilizarse para su fabricación.

Estas obligaciones fueron apuntaladas con la obligación de Iraq de entregar en los quince días siguientes una declaración al Secretario General y a la Agencia Internacional de la Energía Atómica, sobre la existencia de las armas mencionadas y su emplazamiento.

Estableció como mecanismos de supervisión a la Comisión Especial de Naciones Unidas (UNSCOM) y a la Agencia Internacional de la Energía Atómica de las Naciones Unidas⁵⁸.

Afirmó la vigencia de la deuda externa de Iraq, previa al conflicto, que había desconocido, y clarificó la responsabilidad del país frente a los gobiernos, personas y empresas extranjeras, de las pérdidas y daños directos, incluidos los

⁵⁷ Carta de las Naciones Unidas, artículo 102.

⁵⁸ P. V. Walsun, *op.cit.*, pp. 182–184.

ocasionados al medio ambiente y por la destrucción de recursos naturales y de todo perjuicio directo resultantes de la invasión y ocupación ilícitas.

Creó un Fondo para pagar las indemnizaciones relativas a las reclamaciones que se presentaran⁵⁹, sentó las bases para que la Resolución 692 (1991) constituyera la Comisión de Indemnizaciones de Naciones Unidas, con sede en Ginebra⁶⁰. Las Naciones Unidas establecieron una cuenta bloqueada compuesta con los ingresos petroleros del Iraq. De esa cuenta multimillonaria, en dólares, el 30% han sido para cubrir indemnizaciones. Mientras el régimen de sanciones y el Programa Petróleo por Alimentos finalizaron en el 2003, tras la invasión, la Comisión de Indemnizaciones ha continuado su laborioso cometido. Las solicitudes de reclamación llegaron a alcanzar un monto de más de trescientos mil millones de dólares de los cuales se reconocieron 52 mil millones y se han pagado 19 mil 4 millones⁶¹. La invasión a Kuwait causó incommensurables daños humanos y materiales al país y a otros Estados y sus ciudadanos y las secuelas no podían terminar con la hipocresía de un “usted dispense”. Sin embargo, en muchos casos señalados, el oportunismo de los solicitantes de una indemnización y el tráfico de influencias rodean a la Comisión de turbiedad⁶². Y como acontece con las obligaciones que surgen del pago de la deuda externa, conviene tomar en cuenta para su desahogo las condiciones y necesidades de la población y la capacidad de pago del Estado. De otra suerte, lo mismo que acaece con las sanciones irrestrictas, el pago de las compensaciones se realiza a costa de las penurias de la población.

Ratificó las sanciones impuestas por la Resolución 661 (1990) hasta en tanto el Iraq cumpliera todas las medidas relativas al desarme. Formuló la excepción expresa sobre los alimentos y otros bienes de carácter humanitario, siempre y cuando gozaran de la aprobación del Comité de Sanciones del Consejo de Seguridad creado por la resolución⁶³ citada. El Comité estuvo contaminado por el manejo de criterios subjetivos y padeció contratiempos burocráticos. La toma de decisiones procedía por unanimidad de los quince miembros y cada uno tenía la facultad de determinar qué bienes con carácter humanitario podían ser utilizados para la fabricación de las temidas armas de destrucción masiva. Ciertamente la Resolución 687 (1991) se aprobó con la idea de que el desarme podría alcanzarse en un lapso breve, tal vez seis meses, pero las perturbaciones políticas originadas por la represión de Hussein a las poblaciones kurdas y chiítas, las zonas de exclusión impuestas por los llamados aliados y la falta de cooperación del gobierno de Iraq, alargaron su vigencia⁶⁴ hasta después de la contienda de marzo-abril de 2003.

La discusión para aliviar la pesadez de las sanciones y limitarlas en el tiempo ocupó a los miembros del Consejo. Los EEUU y el Reino Unido abogaron por su

⁵⁹ Resolución 687 (1991), 3 de abril, párrafos 16, 17, 18, 19.

⁶⁰ Resolución 692 (1991), 20 de mayo de 1991.

⁶¹ News 1 D=15 197&Cr=irak& Cri=Kuwait, consultado el 11 de agosto de 2005.

⁶² Ver A. Gresh, “L’Irak Paiera”, *Le Monde Diplomatique*, 2000.

⁶³ Resolución 687 (1991), párrafos 20, 21, 22, 23, 24.

⁶⁴ P. V. Walsun, *op.cit.*, pp. 182 y 183.

intemporalidad y sólo contemplaban terminarlas cuando en su opinión Iraq hubiera cumplido con todas sus obligaciones, por medio de una resolución; contrariamente, Francia, Rusia y China se pronunciaban por fijarles un tiempo límite y extenderlas a través de una resolución específica y, en todo caso, atenuarlas y relacionarlas con alicientes y estímulos para motivar al gobierno de Hussein a cumplir plenamente con el régimen. En ambas visiones el voto jugaba un papel decisivo⁶⁵.

En septiembre de 1990 surgió la inquietud por los efectos de las sanciones. En marzo de 1991, cuando se suspendieron las hostilidades, el Secretario General llamó la atención del Consejo sobre la crisis humanitaria que acosaba a la población y se concibió la idea de utilizar los ingresos petroleros del Iraq para la adquisición de alimentos a través de las resoluciones 706 (1991) y 712 (1991) pero fueron rechazadas por el Iraq hasta que se alumbró una fórmula compromisoria en 1995.

Contuvo la resolución un punto que habría de aparecer años después en la antesala de la guerra de 2003. Declaró que al notificar el Iraq oficialmente al Secretario General la aceptación del régimen entraría en vigor una cesación oficial del fuego entre el Iraq y Kuwait y los Estados de la coalición encabezada por los Estados Unidos. El representante permanente de Iraq ante Naciones Unidas entregó el 6 de abril una carta en la que su gobierno comunicaba oficialmente la aceptación irrevocable y sin condiciones de la resolución 687⁶⁶. Aún cuando la Resolución 1441 en 2002 concluyó que el Iraq estaba en violación material de sus obligaciones, el cese al fuego era un compromiso asumido ante el Consejo de Seguridad y no ante algunos de sus miembros que no podían desconocerlo unilateralmente y sin el concurso institucional del órgano.

Los estragos que causaron las sanciones condujeron a un ajuste cosmético. Se arribó así a la Resolución 1284 (1999)⁶⁷. El proyecto fue originalmente patrocinado por los Estados Unidos y el Reino Unido y pretendió atenuar el régimen de sanciones con medidas etéreas susceptibles de ser adoptadas en el futuro. Ello explica las abstenciones de Francia, la Federación Rusa y de China en la votación. Para Rusia, por ejemplo, los avances en el proceso de desarme que se habían logrado en el Iraq ameritaban un desmantelamiento importante de las sanciones o un aligeramiento substancial, conjuntados con un plan de estímulos para el gobierno de Hussein a fin de aceitar su voluntad de cooperación. Las abstenciones denotaban apreciaciones de fondo distintas pero influyó también en ellas la política del gobierno iraquí que tenía la facultad de seleccionar a los compradores del petróleo, y dentro de ellos estuvieron las tres potencias predispostas al levantamiento de las sanciones⁶⁸. La Resolución 1284 (1999)

⁶⁵ D. Cortright y G. A. López, *op.cit.*, p. 7.

⁶⁶ J. L. Vallarta Marrón, “La Supuesta Legalidad de la Reanudación de la Guerra en Irak, Réplica a una Defensa de la Posición de José María Aznar”, en *Anuario Mexicano de Derecho Internacional* VI, 2006, p. 989.

⁶⁷ Resolución 1284 (1999), 17 de diciembre de 1999.

⁶⁸ Independent Inquiry Committee into the United Nations Oil-For Food Programme, *Illicit Oil-For-Food Programme Payments of Nearly \$2 Billion to Saddam Hussein; IIC Urges UN Reform*, Press Release, 27 de octubre de 2005.

mantuvo el mecanismo de la cuenta bloqueada y el procedimiento de autorizaciones particulares para las transacciones, un trámite de control administrativo estricto que en la realidad fue equivalente a una sanción.

La Resolución 687 (1991) incluyó en la parte considerativa un voto de buenas intenciones: el objetivo de establecer una zona libre de armas nucleares en la región del Oriente Medio. Había una finalidad inmediata. El ataque israelí contra el reactor nuclear de Iraq en 1981, condenado unánimemente por el Consejo de Seguridad no acabó con el programa nuclear. En la guerra de 1991 los EEUU destruyeron dos reactores⁶⁹ y de 1991 a 1994 merced a los trabajos de inspección de Naciones Unidas se retiraron materiales sin radiar, ligeramente radiados y el irridiable susceptible utilizarse con fines bélicos⁷⁰. Sin embargo, las dobles medidas dejaron a Israel avanzar en su propio programa.

3.5. Ayuda humanitaria y corrupción: El Programa Petróleo Por Alimentos. Resoluciones 706 del 15 de Agosto de 1991, 986 del 14 de Abril de 1995 y 1284 del 17 de Diciembre de 1999

Al tiempo que se reorientaban las sanciones en abril de 1991 para forzar el desarme iraquí se acusaban los efectos humanitarios. La Resolución 661 (1990) excluyó de las sanciones los bienes con fines humanitarios pero su adquisición particularmente requería la autorización del Comité 661 en donde las decisiones se adoptaban por consenso. Con posterioridad a la guerra, la Resolución 706 (1991) manifestó la preocupación sobre la situación sanitaria y nutricional grave que afectaba a la población civil, reconoció el riesgo de que la situación empeorara y autorizó la venta y la compra respectiva de petróleo iraquí para financiar la adquisición de alimentos, medicamentos, materiales y suministros a fin de aliviar las necesidades básicas de la población. Autorizó las operaciones de compra-venta durante un periodo de seis meses hasta por una suma de mil seiscientos millones de dólares americanos con sujeción al cumplimiento de determinados requisitos: la aprobación de cada operación por el Comité del Consejo de Seguridad establecido por la Resolución 661 (1990); el pago total del monto de la operación por el comprador a una cuenta bloqueada de garantía que abrirían las Naciones Unidas y que administraría el Secretario General; la aprobación por el Consejo de un plan para la compra de los bienes tendentes a atender las necesidades de la población; la supervisión de las Naciones Unidas para alcanzar la distribución equitativa de todos los bienes en las distintas regiones del país; la aplicación de una parte de los recursos depositados en la cuenta bloqueada a la compra de alimentos, medicamentos y demás materiales; la aplicación de otra parte con el fin de cubrir los gastos de la administración de este programa por las Naciones Unidas y los resultantes de las actividades humanitarias; e igualmente la aplicación de una parte adicional destinada a efectuar los pagos por el Fondo de Indemnización de las Naciones Unidas así como los gastos originados por las actividades relativas al desarme e incluso la mitad de los concernientes a la demarcación de la frontera entre Iraq y Kuwait. El

⁶⁹ M. C. Rosas, *Iraq: el Año que Vivimos en Peligro*, México, UNAM-Editorial Quimera, 2004, pp. 153-155.

⁷⁰ *Id.*, p. 155.

Programa Petróleo por Alimentos fue concebido pero el parto se mostró difícil. El gobierno del Iraq rechazó los términos porque quedaba totalmente al margen de la triangulación y con las manos atadas para la distribución de los bienes adquiridos en su territorio. Y no obstante que la Resolución 706 (1991) se aprobó sobre la base expresa del Capítulo VII permaneció en un letargo institucional durante cerca de cuatro años.

Hasta 1995 se alcanzó un compromiso. El Consejo de Seguridad, apoyándose en el capítulo VII aprobó la Resolución 986 (1995). Repitió, palabras más, palabras menos, su preocupación por “la grave situación sanitaria y nutricional de la población iraquí”⁷¹ y rescató los términos de la Resolución 706 (1991). Sobre el molde ensayado autorizó a los Estados a que importaran petróleo y productos derivados del Iraq así como la realización de transacciones financieras relacionadas directamente con tales operaciones. A diferencia de la resolución anterior que había contemplado un tope de compras de petróleo a Iraq por una cantidad de mil seiscientos millones de dólares durante un periodo de seis meses, la cantidad límite autorizada fue un tanto mayor y ascendió a mil millones de dólares americanos cada noventa días⁷², es decir, cerca de dos mil millones de dólares semestrales para ser utilizados en la compra de bienes humanitarios y en los otros rubros de gasto previstos con anterioridad.

Las reglas y los mecanismos para la operación del programa mostraron mayor complejidad y fueron pulidos en pormenor. El Comité 661 debía aprobar individualmente las compras de petróleo y los productos derivados, y se le debía suministrar información minuciosa “sobre el precio de compra y el precio justo de mercado, la ruta de exportación, la apertura de una carta de crédito pagadera a la cuenta de garantía bloqueada que establecería el Secretario General”⁷³. De conformidad con el mecanismo, el pago lo debería realizar el Estado adquirente de manera directa a la cuenta bloqueada⁷⁴. El Banco Nacional de París (Banque Nationale de Paris S. A.) fue la institución a la cual se encomendó administrar los movimientos correspondientes a las compras y pagar a los proveedores⁷⁵.

El Comité 661 estuvo a cargo de la vigilancia de las ventas del hidrocarburo y la verificación del precio del petróleo. La novedad introducida en la resolución de 1995 fue que cada exportación de bienes hacia Iraq procedería a solicitud del gobierno y le tocaba garantizar su distribución equitativa a la población⁷⁶ por un monto de entre 130 y 150 millones de dólares cada noventa días. Penosos regateos rodearon a la resolución y su implementación tardó casi un par de años adicionales para materializarse. Fue el programa institucional más complejo de ayuda humanitaria jamás puesto en operación por las Naciones unidas y en la ambición llevó la penitencia, puesto que ni el Consejo de Seguridad ni la Secretaría estuvieron en aptitud de cumplirlo a cabalidad.

⁷¹ Resolución 986 (1995), 14 de abril de 1995, considerando segundo.

⁷² *Id.*, párrafo primero resolutivo.

⁷³ *Id.*, párrafo resolutivo 1, inciso a).

⁷⁴ *Id.*, párrafo resolutivo 1, inciso b).

⁷⁵ Independent Inquiry Committee..., *op.cit.*

⁷⁶ Resolución 986 (1995), párrafo resolutivo 8.

El programa Petróleo por Alimentos ocasionó el mayor escándalo de corrupción en la historia de las NU. Los responsables de las trampas y desvíos forman una legión incontable, por comisión o por omisión, por deshonestidad o incompetencia, en razón de ambiciones personales y por las insuficiencias del sistema administrativo y operativo. Fue el pueblo de Iraq el doliente pagano.

El Secretario General constituyó en 2004 una Comisión de Investigación Independiente para desentrañar la avalancha de acusaciones sobre dádivas, tráfico de influencias, sobreprecios, subfacturaciones, contrabando de petróleo, trácalas mil en las que estuvieron involucrados administradores del programa, diplomáticos, políticos, empresarios de una tercera parte de los Estados miembros. Duele que haya sido el pueblo de Iraq el que haya pagado este lodazal a cambio de ilusiones humanitarias.

Tres personalidades integraron la Comisión de Investigación Independiente: Paul A. Volcker, ex presidente de la Reserva Federal de los Estados Unidos, Michael Goldstone, funcionario judicial de Sudáfrica y Lark Pieth, profesor suizo de derecho penal y criminología. El Consejo de Seguridad celebró el establecimiento de la Comisión⁷⁷ y exhortó a los países a cooperar con ella. Luego de tres informes preliminares, la CII entregó dos informes finales⁷⁸. Como resultado de sus averiguaciones, a principios de agosto de 2005 le fue levantada la inmunidad a Alexander Yakolev, funcionario de las Naciones Unidas, de nacionalidad rusa, acusado de haber recibido sobornos por 950 mil dólares. El escándalo culminó con su detención y se declaró culpable. Como presunto responsable de ilícitos semejantes fue señalado simultáneamente Benon Sevan, de nacionalidad chipriota, a saber, prófugo hasta el momento⁷⁹.

Es oportuna una paráfrasis, si el poder total corrompe totalmente, la globalización corrompe globalmente. A partir de errores, omisiones y manos largas en el arca abierta, el problema ha sido utilizado por los enemigos de Naciones Unidas para vulnerarla y cobrar cuentas a funcionarios y países que no se plegaron dócilmente a los designios belicistas en 2003.

Hubo un despliegue desvergonzado de complicidades. Con todo, respecto a las operaciones que tuvieron lugar dentro del sistema, aparecen voces que alertan y recomiendan tomar en cuenta matices importantes⁸⁰. Cada operación era aprobada por el Comité de Sanciones, el Comité 661, que funcionó por consenso y estuvo sujeto teóricamente a una revisión responsable. En este Comité -se dice- los Estados Unidos nunca bloquearon una adquisición por la causal de precios alterados. Y la facultad de impedir el acceso de bienes a Iraq en condiciones irregulares estuvo a cargo de la fuerza multinacional de intercepción que funcionó desde 1990 hasta 2003 en virtud de la autorización de la Resolución 665 (1991),

⁷⁷ Resolución 1538 (2004), 21 de abril de 2004.

⁷⁸ Informes de la CII: *The Management of the United Nations Oil-For-Food Programme* del 7 de septiembre de 2005 y *Report on the Manipulation of the Oil-for-Food Programme* del 27 de octubre de 2005.

⁷⁹ The Guardian, The New York Times, Le Monde, 10 de agosto 2005.

⁸⁰ “La Droite Americaine Diffame les Nations Unies”, *Le Monde Diplomatique*, febrero de 2005.

bajo las órdenes de la VI flota americana, con noventa navíos a su disposición⁸¹. El contrabando de petróleo desde el Iraq se realizaba a Turquía y Jordania, aliados de los Estados Unidos en la región.

De los informes del Comité de Investigación Independiente⁸² se desprenden interesantísimas conclusiones que gozan de sustento:

- En siete años el programa manejó alrededor de cien mil millones de dólares. Las transacciones estuvieron compuestas por sesenta y cuatro mil millones de dólares en ventas de petróleo y treinta y siete mil millones de dólares en alimentos y otros bienes humanitarios;
- Los errores que envolvieron al programa estuvieron dentro de la competencia de la Secretaría General, el Consejo de Seguridad y el Comité 661. No fue exclusivamente la Secretaría como algunos medios trataron de presentarlo a la opinión pública;
 - El Consejo de Seguridad falló en la tarea de delimitar los parámetros de las políticas y responsabilidades administrativas del programa. A través del Comité 661 conservó elementos fundamentales del control administrativo;
 - Parte substancial de la falla fue haberle dejado al gobierno de Iraq un margen amplio de iniciativa para la implementación del programa, algo notorio a simple vista. El gobierno de Hussein designaba a los compradores de petróleo y a los oferentes de los bienes humanitarios. Para colmo, era el encargado de distribuir el apoyo humanitario a la población. Todo ello mientras sus enemigos internacionales se desgarraban las vestiduras y bombardeaban sobre mojado al territorio iraquí;
 - La Secretaría de Naciones Unidas tuvo responsabilidad significativa en la implementación del programa en los campos de auditoria y en el control de funciones varias. Reconoció el Comité que a la Secretaría se le impusieron responsabilidades administrativas que superaron su ámbito de capacidades pero de todas maneras señaló que su actuación estuvo por debajo de los niveles de eficacia que debería mantener la organización;
 - Clave en la comprensión del problema resulta que de los trece mil millones de dólares, en números redondos, que están involucrados en la trumpería, la mayor parte procede del contrabando de petróleo al margen del programa y en menor proporción de los sobreprecios y de la devolución de pagos al gobierno de Hussein dentro del programa. El petróleo que se vendió subrepticiamente asciende a una cantidad estimada de casi once mil millones de dólares contra mil ochocientos millones de dólares de ganancias ilícitas resultantes de las distorsiones y manipulaciones del programa;
 - Kojo Annan, el hijo incómodo. A lo largo de la investigación aparecieron datos de la participación del vástagos del Secretario General en el tráfico de influencias para conseguir un contrato del programa para la empresa Cotecna en la cual laboraba a fin de realizar la inspección de bienes humanitarios con destino a Iraq. Es en extremo delicado el problema dada la cercanía del involucrado y con

⁸¹ Ver también A. Gresh, "Pétrole Contre Nourriture: Un Scandale Peut En Cacher D'Autres", *Le Monde Diplomatique*, 10 de agosto de 2005.

⁸² Informes de la CII, *op.cit.*

toda la simpatía que merece Kofi Annan es un escollo de difícil libramiento. El Informe fue cauto y señaló que no había evidencia suficientemente razonable de que el SG hubiera tenido conocimiento de que la empresa hubiera cometido alguna irregularidad en la adquisición del contrato en 1998⁸³ pero la expresión “no hay evidencia suficientemente razonable” tiene un tono diplomático de perdona vidas y deja un arañazo en la trayectoria del ilustre funcionario de la organización, haya o no tenido culpa en el trasiego;

- El informe de octubre abarca de manera central el papel de las empresas que participaron en los tráficos dañinos. Los reembolsos al gobierno de Iraq por sobre pagos provinieron de compañías e individuos de sesenta y seis países mientras que los pagos en exceso por la compra registrada de petróleo abarcó a personas y compañías de 40 Estados;

- A los tres años de vigencia del programa el gobierno iraquí empezó a solicitar abiertamente pagos ilícitos a sus clientes. Los supervisores en la materia petrolera transmitieron sus preocupaciones a la Secretaría y al Consejo de Seguridad pero poco o nada se hizo. No es creíble que en un problema que provocaba tanta sensibilidad, los sistemas de inteligencia de las potencias más poderosas desconocieran los contubernios y los tráfiques que se hacían a pleno sol. El Banco Nacional de París no reconocía responsabilidades para informar a las Naciones Unidas. Las Misiones Permanentes de los Estados Miembros acreditadas ante la Organización tenían la responsabilidad de aprobar a las compañías de su nacionalidad a realizar negocios y no obstante permanecieron impasibles;

- El Informe revela que las transacciones subrepticias estaban a la vista de todos, miles de vehículos cruzaban la frontera iraquí con bienes de contrabando sin ninguna inspección. Los inspectores de Naciones Unidas restringían su actividad a la supervisión del petróleo y de los bienes humanitarios y el Consejo de Seguridad falló en su responsabilidad de desarrollar respuestas efectivas⁸⁴;

- Con arreglo al Informe más de 2200 compañías del mundo reintegraron pagos al gobierno de Iraq.

3.6. La preguerra. Resolución 1441 del 8 de noviembre de 2002

La Resolución 1441 (2002) se montó en el cenit de una larga crisis. Los antecedentes inmediatos se nutren de la agresión terrorista de septiembre de 2001 y la respuesta bética del gobierno norteamericano. En este contorno avivaron el clima de hostilidades el eje del mal delineado por el Presidente W. Bush en el Discurso sobre el Estado de la Unión el 26 de enero de 2002 que incluía como destinatario favorito al Iraq pegado a Corea del Norte e Irán, y la doctrina sobre la

⁸³ “...the evidence is not reasonably sufficient to conclude that the Secretary General knew that Coteena had submitted a bid on the humanitarian inspection contract in 1998”. Independent Inquiry Committee into the United Nations Oil-For Food Programme, *The Independent Inquiry Comité Finds Mismanagement and Failure or Oversight: UN Member Status and Secretariat Share Responsibility*, Press Release, 7 de septiembre de 2005, p. 4.

⁸⁴ “Thousands of vehicles and trucks carried smuggled goods across the Iraqi border with limited, if any, inspection or oversight by member states involved or the UN. UN inspectors were charged only with the inspection of oil and goods financed under the Programme and the Security Council failed officially to recognize the problem and authorize an effective response”. Independent Inquiry Committee into the United Nations Oil-For Food Programme, *Illicit Oil-For-Food Programme Payments...*, op.cit., p. 3.

guerra preventiva o anticipada, consagrada en los discursos del mandatario norteamericano el 1º de junio en la Academia Militar de West Point y en las Naciones Unidas el 12 de septiembre de 2002.

La intención del gobierno norteamericano de apuntar sus baterías contra Iraq fue meridiana poco después de los atentados del 11-S. Hoy es ocioso discutir sobre la existencia de los armamentos de destrucción masiva en el Iraq. La guerra de marzo de 2003 reposó en este pretexto y en el incumplimiento del gobierno de Sadam Hussein de las resoluciones del Consejo de Seguridad sobre el desarme. Las verdaderas intenciones se enredan en una madeja de razones distintas, sicológicas del mandatario estadounidense; los recursos petroleros de Iraq, las segundas reservas del mundo, encontrándose la demanda norteamericana a la alta, junto a la competencia con los países industriales por el llamado oro negro, en la que participan China y la India, con el agravante de la inseguridad que envuelve a las fuentes de abastecimiento; el diseño grandioso de un plan democratizador del Oriente Medio que debería tener como foco irradiador al Iraq a semejanza del papel que jugaron en la segunda posguerra mundial Japón y Alemania.

La Doctrina del Ataque Preventivo o de la Guerra Preventiva fue un posicionamiento de corte esencialmente político como suelen ser las doctrinas, independientemente del apellido que les endilguen. Vano sería pretender cubrirla con un barniz de legalidad. Ni el caso Carolina del Siglo XIX sobre la legítima defensa que ha guiado a la doctrina norteamericana le puede imprimir validez a la Doctrina Bush, en razón de que en ese caso el uso de la fuerza correspondió a una situación de peligro inminente que no permitía otra elección ni dejaba tiempo para deliberar⁸⁵. Más que una postura sobre la legítima defensa preventiva, la Doctrina Bush lo fue sobre la Guerra Preventiva o Anticipada que desborda de modo incommensurable los supuestos de la legítima defensa. Implicó la disposición de atacar a título propio y en nombre de los aliados y amigos, en cualquier lugar y en cualquier momento aún cuando no se hubieran materializado las amenazas. A tal punto representó un despropósito que ha levantado una dignísima respuesta doctrinal⁸⁶. Como las cosas caen por su propio peso, la escenografía de la Doctrina Bush no sirvió gran cosa a la mera hora, ni jurídica ni políticamente, y antes al contrario, exacerbó los ánimos, forzó una erupción de la opinión pública mundial contra Washington, Londres y sus asociados. A final de cuentas “los aliados” acudieron a las resoluciones del Consejo de Seguridad para tratar de justificar su actuación en marzo de 2003.

⁸⁵ S. Ripol Carulla, “La Nueva Doctrina Global de Defensa Preventiva. Consideraciones sobre su Caracterización y Fundamento”, en C. García Segura y Resolución. Hernández, *El Imperio Inviable*, España, Editorial Tecnos, 2004, p. 147.

⁸⁶ Cito en calidad de ejemplo a Resolución. de J. Ávalos Vázquez, “La Guerra Preventiva. Consecuencias”, en M. Becerra, *Aspectos Jurídico-Políticos de la Guerra de Iraq*, México, UNAM, 2005, pp. 17-35, O. Casanovas y La Rosa, “El Principio de la Prohibición del Uso de la Fuerza tras el Conflicto de Irak de 2003”, en C. García Segura y Resolución. Hernández, *op.cit.*, pp. 125-140, H. Gros Espiell, “La Pretendida Legítima Defensa Preventiva y la Guerra en Iraq”, en *Anuario Mexicano de Derecho Internacional* IV, 2004, *op.cit.*, pp. 189-204, M. Pérez González, “Acción Preventiva y Legítima Defensa en Derecho Internacional: algunas consideraciones jurídicas”, en Resolución. Méndez-Silva, *Derecho y Seguridad Internacional*, *op.cit.*, pp. 55-78.

Transcurrieron al menos ocho semanas de negociaciones intensas antes de que la Resolución 1441 (2002) fuera aprobada. La posición del presidente W. Bush era ir directamente a la guerra en tanto el Secretario de Estado Colin Powell se inclinaba por la opción diplomática y contar con el respaldo de las Naciones Unidas a semejanza del precedente de la segunda guerra del Golfo Pérsico. Prosperó la posición de la Secretaría de Estado contra la simplificación belicista de los “halcones”. Sin embargo, el argumento de la existencia de las armas de destrucción masiva o la alegada vinculación del gobierno de Iraq con el terrorismo de Bin Laden pecó de insustancial. Triste en la vida del Secretario de Estado debe haber sido su comparecencia en el Consejo de Seguridad el 5 de febrero de 2003 cuando argumentó sobre las pruebas que al respecto tenían los Estados Unidos. Francia, la Federación Rusa y China así como otros miembros no permanentes e incluso, sin exagerar, la mayoría de los miembros de las NU, no obsequiaron esta vez su condescendencia en bandeja de plata. No es exagerado sostener que precisamente la Doctrina Bush erizó el ambiente de reservas.

El resultado fue primero la resolución 1441 y después la imposibilidad de alcanzar una segunda resolución sobre la autorización del uso de la fuerza con el consiguiente y conocido desenlace.

La Resolución 1441 (2002) fue aprobada por unanimidad, incluyéndose el voto de Siria que guardaba afinidad con el Iraq. Las divisiones latentes en el Consejo de Seguridad desde fines de los noventa sobre el caso de Iraq fueron solventadas con la adopción de la presente resolución plagada de ambigüedades. Unos persiguieron ganar tiempo para lograr que se reanudaran las inspecciones sobre el desarme y otros para calentar los motores y arremeter contra el Iraq. La resolución se centró en el desarme y fue medular el re establecimiento de la vigilancia en el Iraq a cargo de la Comisión de las Naciones Unidas de Vigilancia, Verificación e Inspección (UNMOVIC) constituida con posterioridad a la campaña Zorro del Desierto de 1998⁸⁷ pero que no había podido funcionar.

La resolución mostró una severidad inusual contra el Iraq. Algunos párrafos dan buena prueba de ello: “Reconociendo la amenaza que el incumplimiento por el Iraq de las resoluciones del Consejo y la proliferación de armas de destrucción en masa y misiles de gran alcance plantean para la paz y la seguridad internacionales”; “Deplorando que el gobierno del Iraq no haya cumplido con los compromisos que contrajo en virtud de la resolución 687 (1991) con respecto al terrorismo...”; “Recordando que en su resolución 687 (1991) había declarado que una cesación del fuego estaría subordinada a que aceptara [el Iraq] las disposiciones de esa resolución...”. Al amparo del capítulo VII el Consejo de Seguridad declaró que el Iraq seguía incurriendo en violaciones graves de sus obligaciones, particularmente con respecto a la Resolución 687⁸⁸ y estableció un sistema reforzado de supervisión en suspenso desde 1998. Expresó que se

⁸⁷ Resolución 1284 (1999), 17 de diciembre de 1999, apartado A, párrafo primero resolutivo: “Decide establecer, como órgano subsidiario del Consejo, la Comisión de las Naciones Unidas de Vigilancia, Verificación e Inspección (UNMOVIC), en reemplazo de la Comisión Especial” establecida por la Resolución 687 (1991).

⁸⁸ Resolución 1441 (2002), párrafo 1.

concedía a Iraq “una última oportunidad de cumplir sus obligaciones”⁸⁹. Se recordará que en la Resolución 678 (1990) se utilizó la misma frase pero en aquella oportunidad estuvo vinculada a la autorización para utilizar todos los medios necesarios y a un ultimátum indubitable. Añadió que en caso de que el Iraq prosiguiera desconociendo sus obligaciones se expondría “a graves consecuencias”⁹⁰. En el clima trastornado del conflicto esas graves consecuencias tenían un significado inequívoco: la adopción de medidas de carácter bélico, pero mientras los EEUU y sus secuaces entendieron que el incumplimiento por el Iraq les daba la señal de ataque, aquellos que seguían con preocupación la escalada pensaban que era indispensable una determinación expresa del Consejo.

La 1441 (2002) encomendó a la UNMOVIC y la AIEA realizar una investigación de campo exhaustiva. Ordenó a Iraq proporcionar a las instituciones mencionadas “acceso inmediato, sin trabas, incondicional e irrestricto a todas y cada una de las zonas, incluidas las subterráneas, instalaciones, edificios, equipo, registros y medios de transporte...” y acceso semejante a todos los funcionarios y otras personas para ser entrevistados, incluso fuera de Iraq, para lo cual debería facilitarse el traslado de las personas y de sus familiares, libres de la presencia de funcionarios del gobierno iraquí.

Igualmente, se impuso la obligación al gobierno iraquí de declarar dentro de los treinta días siguientes, de manera “exacta, cabal y completa [...] todos los aspectos de sus programas para el desarrollo de armas químicas, biológicas, nucleares y misiles balísticos” así como otros aspectos relacionados en minucia.

El Consejo acordó reunirse inmediatamente una vez que se contara con un informe suministrado por las entidades revisoras sobre el cumplimiento o incumplimiento de las obligaciones impuestas a Iraq. Estableció categórico que la falta de cooperación por el gobierno iraquí constituiría “una nueva violación grave de sus obligaciones”. Ninguno de los dos bandos dentro del Consejo de Seguridad suponía que podía acudirse a la fuerza de modo automático, pero había una diferencia de matiz, los Estados Unidos interpretaban que la presentación de un informe donde se destacara el incumplimiento por Iraq activaba el gatillo para lanzar una campaña militar. Francia, la Federación Rusa y China eran firmes en su convicción de que era imprescindible la autorización expresa del Consejo de Seguridad para la utilización de la fuerza. Es de todos sabido que el Reino Unido insistió en la necesidad de una segunda resolución para tal efecto, la famosa segunda resolución que nunca se materializó pues el voto de Francia y de Rusia y acaso el de China estaban a la vista, amén de que, un ejercicio elemental de contabilidad mostraba que ni siquiera se hubiera conseguido el voto a favor de nueve miembros, la mayoría calificada. La Resolución 1441, desde su aprobación, permitió a los dos bandos cantar victoria⁹¹, con mayor o menor lógica.

⁸⁹ Id, párrafo 2.

⁹⁰ Id, párrafo 13.

⁹¹ M. Byers, “Acordando a Disentir, la Resolución 1441 del Consejo de Seguridad y la Ambigüedad Internacional”, M. Becerra, op.cit., p. 122 y ss.

Luego del 8 de noviembre el Consejo de Seguridad adoptó algunas resoluciones sobre la compra venta de artículos por el Iraq y sobre las sanciones⁹². La segunda resolución del Consejo de Seguridad nunca llegó aun cuando Londres empeñó sus afanes en tal propósito. El diplomático mexicano Ulises Canchola⁹³ aporta luces sobre su contenido. Los Estados Unidos, España y el Reino Unido registraron en el Consejo de Seguridad el proyecto S/2003/215 el 24 de febrero que contenía los siguientes párrafos preambulares: “Recordando que en su resolución 687 (1991) había declarado que la cesación del fuego estaría subordinada a que el Iraq aceptara las disposiciones de esa resolución [...]. Recordando que en su resolución 1441 (2002), al tiempo que decidía que el Iraq había incurrido y seguía incurriendo en violación grave de sus obligaciones, había concedido al Iraq una última oportunidad de cumplir sus obligaciones en materia de desarme con arreglo a las resoluciones pertinentes. Recordando que en su resolución 1441 (2002) había decidido que las falsedades u omisiones en las declaraciones presentadas por el Iraq en cumplimiento de esa resolución y el hecho de que el Iraq dejara en cualquier momento de cumplir esa resolución y de cooperar plenamente en su aplicación constituirían una nueva violación grave”. En la parte dispositiva sentenciaba: “Decide que el Iraq no ha aprovechado la última oportunidad que le concedía la resolución 1441 (2002)”⁹⁴. El documento era un intento tan débil como descarado para salvar el carácter automático del uso de la fuerza indicando meramente que Iraq no había aprovechado la última oportunidad. El proyecto no contenía ninguna mención expresa sobre el uso de la fuerza. La redacción parecía querer salvarle la cara a los opositores para que no se vieran obligados a pronunciarse sobre una autorización del uso de la fuerza a la que eran renuentes. Sin embargo, Francia y Rusia anunciaron que votarían en contra de una segunda resolución, a fin de evitar equívocos, pues podía dar el mensaje de que independientemente de su redacción estuviera aprobando el uso de la fuerza⁹⁵.

Finalmente, la Doctrina Bush quedó rezagada y la ilusión de una segunda resolución en el abandono diplomático. El 17 de marzo los tres países patrocinadores retiraron el proyecto y el 20 de marzo, con el redoble de los tambores de la guerra, el día que se iniciaron las hostilidades, el Representante Permanente de los Estados Unidos ante Naciones Unidas dirigió una carta al Presidente del Consejo de Seguridad, donde explicitó que la iniciativa militar estaba basada en la Resolución 678 (1990) y en la Resolución 687 (1991). Arguyeron que la primera había autorizado el uso de todos los medios necesarios para obligar a Iraq a retirarse de Kuwait y para “reestablecer la paz y la seguridad internacionales en la región”⁹⁶. Así mismo, la última había dado las bases para la

⁹² Resoluciones 1443 (2002) del 25 de noviembre, 1447 (2002) del 4 de diciembre y 1454 (2002) del 30 de diciembre de 2002.

⁹³ U. Canchola Gutiérrez, “Análisis Jurídico del Régimen Resolutorio Adoptado por el Consejo de Seguridad Respecto a Iraq y el uso de la Fuerza por Parte de una Coalición de Estados”, *Anuario Mexicano de Derecho Internacional* IV, 2004, México, UNAM, p. 112 y 113.

⁹⁴ *Id.*, p. 113.

⁹⁵ D. Mc Goldrick, *op.cit.*, p. 82.

⁹⁶ No fueron pocos los doctrinantes que respaldaron esa interpretación. Véase por ejemplo Resolución Bermejo García y C. Ruiz Miguel, “La Legalidad de la Reanudación de la guerra de Iraq”, en *Anuario Mexicano de Derecho Internacional* IV, 2004, *op.cit.*, pp. 67-86.

celebración de un armisticio con el Iraq, mismo que estaba condicionado al cumplimiento de las obligaciones impuestas. En su visión, toda vez que persistía un incumplimiento manifiesto cesaba la vigencia del armisticio. Cabe sin embargo insistir en que éste había sido pactado por el Consejo de Seguridad y no era potestad de dos de sus miembros permanentes decretar su terminación menos aún en la atmósfera cargada de agudas diferencias sobre el uso de la fuerza.

De última hora se cuenta con el testimonio de Heraldo Muñoz⁹⁷, ex representante de Chile en Naciones Unidas. Como es sabido este país era miembro no permanente del Consejo de Seguridad y se opuso a la guerra con una diplomacia activa. Reitera que los Estados Unidos buscaron una mayoría simbólica en el Consejo de nueve miembros para desacreditar políticamente la oposición de un veto. Señala el autor que el presidente W. Bush telefoneó al presidente Ricardo Lagos para solicitar el voto de Chile indicándole que contaba ya con ocho votos. La idea era presentar a la opinión pública que los Estados Unidos habían contado con nueve votos pero que los dos permanentes, Francia y Rusia, habían impedido que se aprobara la resolución. Chile no accedió y por su cuenta preparó una propuesta que sometió a la consideración de otros cinco miembros del Consejo de Seguridad cuyo voto no estaba decidido abiertamente. Los seis, incluido Chile, eran Angola, Camerún, Guinea, México y Paquistán. Fueron conocidos brevemente como el Grupo U6. La letra U venía del inglés, “undecided”, no decidido. La propuesta del país sudamericano presentada el 14 de marzo al U6 perseguía una moratoria de tres semanas a fin de detener una acción bélica y permitir una revisión urgente de la situación del desarme. Refiere Muñoz que el Secretario de Estado norteamericano telefoneó a la delegación mexicana y conminó a la no presentación de la propuesta que sería considerada como un acto hostil. Seguramente la indecisión de los seis no desapareció pero el Grupo U6 sufrió un infarto institucional que lo retiró de la contienda diplomática.

4. Palabras finales

En realidad en estos conflictos va a tardar todavía mucho tiempo para que puedan pronunciarse palabras finales. La verdad toda consideración es provisional. Los atentados del 11 de septiembre marcaron el peligro real que significa el terrorismo para la paz y la seguridad internacionales y para los derechos humanos. La Asamblea General de las Naciones Unidas desde 1972⁹⁸ trató el problema y alcanzó en los años noventa dos expresiones significativas en sendas resoluciones sobre la materia⁹⁹. Es indudable que debe ser combatido por todos los medios legales al alcance de los Estados y con arreglo a medidas de cooperación multilateral. Sin embargo en lo que constituye una terrible paradoja de los presuntuosos inicios del nuevo siglo se ha visto cómo bajo una interpretación forzada del artículo 51 de la Carta los Estados Unidos se lanzaron contra el Afganistán en octubre de 2001 y en marzo de 2003 iniciaron de plano

⁹⁷ J. Vogler, “Small-Country power: Chile and the Iraq War”, *openDemocracy*, 22 de febrero de 2006, www.opendemocracy.net/democracy-protest/chile_3292.jsp.

⁹⁸ Resolución 3034 (XXVII) del 18 de diciembre de 1972.

⁹⁹ Resolución 49/60 del 9 de diciembre de 1994 y 51/210 del 17 de diciembre de 1997.

TERRORISMO Y GUERRA ILEGAL...

una guerra ilegal al margen de la normatividad y de la institucionalidad de las Naciones Unidas contra el Iraq. El verdadero triunfo del terrorismo ha sido lograr que los Estados Unidos se embarquen en políticas y prácticas de violaciones a los derechos humanos y en la comisión de numerosos y trágicos daños colaterales además de obligarlo a descuidar otros puntos fundamentales de la agenda internacional. Ni siquiera el desconocimiento del Derecho Internacional ha acarreado una victoria política. Hoy podemos sentenciar que se ha cometido una cadena inenarrable de errores con un costo político y económico formidable para la superpotencia. Quizás a los internacionalistas, a los diplomáticos de leal oficio, a los políticos comprometidos, a la sociedad civil planetaria, les corresponda luchar por las últimas palabras en este conflicto que deberán incluir sin duda las de paz, justicia, democracia, respeto inalterable a los derechos humanos.

Anexo I**Propuestas de Reforma al Consejo de Seguridad****Propuesta del Grupo de los Cuatro***

| <u>Composición del Consejo de Seguridad</u> | | | | |
|--|-----------------------------|-----------------------------|------------------------------|----------------------------|
| <i>Calidad de miembro</i> | <i>Cantidad</i> | | | |
| Permanentes actuales | 5 | | | |
| Permanentes nuevos** | 6 | | | |
| No Permanentes actuales (2 años, no renovable) | 10 | | | |
| No Permanente nuevos (2 años, no renovable) | 4 | | | |
| <i>Total</i> | 25 | | | |
| * Proyecto de resolución presentado por el Grupo de los Cuatro y otros 23 Estados, 6 de julio de 2005, Centro de Documentación de las Naciones Unidas, A/59/L.64 ** El voto sujeto a aprobación en 15 años. | | | | |
| <u>Distribución por región geográfica</u> | | | | |
| <i>Región</i> | <i>Permanentes actuales</i> | <i>Permanentes nuevos**</i> | <i>No Permanentes nuevos</i> | <i>Total por región***</i> |
| África | | 2 | 1 | 3 |
| América Latina y el Caribe | | 1 | 1 | 2 |
| Asia | 1 | 2 | 1 | 4 |
| Europa* | 4 | 1 | 1 | 6 |
| <i>Total</i> | 5 | 6 | 4 | 15 |
| * Comprende dos categorías: <i>Europa Occidental y otros Estados</i> (incluidos EEUU y Rusia) y <i>Europa Oriental</i> , tratadas por separado en el proyecto de resolución presentado por el Grupo de los 4. El nuevo puesto Permanente sería para un Estado del primer grupo y el nuevo No Permanente para uno del segundo. ** El voto sujeto a aprobación en 15 años. *** Sólo de las tres categorías desglosadas. La categoría de No permanentes actuales (10 miembros) no se incluye en esta tabla al no encontrarse detallada su distribución geográfica en la propuesta del Grupo de los Cuatro. Tablas elaboradas por Mónica M. Cruz Espinosa, becaria del Programa de Apoyo a la Investigación del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México. | | | | |

Propuesta de la Unión Africana*

| <u>Composición del Consejo de Seguridad</u> | | | | |
|--|-----------------|--|--|--|
| <i>Calidad de miembro</i> | <i>Cantidad</i> | | | |
| Permanentes actuales | 5 | | | |
| Permanentes nuevos con derecho a voto | 6 | | | |
| No Permanentes actuales (2 años, no renovable) | 10 | | | |
| No Permanentes nuevos (2 años, no renovable) | 5 | | | |
| <i>Total</i> | 26 | | | |

* Proyecto de Resolución presentado por la Unión Africana, 14 de julio de 2005, Centro de Documentación de las Naciones Unidas, A/59/L.67

| <u>Distribución por región geográfica</u> | | | | |
|--|-----------------------------|--|------------------------------|---------------------------|
| <i>Región</i> | <i>Permanentes actuales</i> | <i>Permanentes nuevos con derecho a voto</i> | <i>No Permanentes nuevos</i> | <i>Total por región**</i> |
| África | | 2 | 2 | 4 |
| América Latina y el Caribe | | 1 | 1 | 2 |
| Asia | 1 | 2 | 1 | 4 |
| Europa* | 4 | 1 | 1 | 6 |
| <i>Total</i> | 5 | 6 | 5 | 16 |

* Comprende dos categorías: *Europa Occidental y otros Estados* (incluidos EEUU y Rusia) y *Europa Oriental*, tratadas por separado en el proyecto de resolución presentado por los Estados africanos. El nuevo puesto Permanente sería para un Estado del primer grupo y el nuevo No Permanente para uno del segundo.

** Sólo de las tres categorías desglosadas en la tabla. La categoría de No Permanentes actuales (10 miembros) no se incluye en ésta, ya que su distribución geográfica no está especificada en el proyecto de resolución, con excepción de tres de estos puestos que serían para África para lograr un total de cinco plazas No Permanentes.

Tablas elaboradas por Mónica M. Cruz Espinosa, becaria del Programa de Apoyo a la Investigación del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México.

Propuesta del Grupo Unidos por el Consenso*

| <u>Composición del Consejo de Seguridad</u> | | | |
|--|-----------------------------|---|-------------------------|
| <i>Calidad de miembro</i> | | <i>Cantidad</i> | |
| Permanentes actuales | | 5 | |
| No Permanentes actuales (2 años, ahora renovable)** | | 10 | |
| No Permanentes nuevos (2 años, renovable)** | | 10 | |
| <i>Total</i> | | 25 | |
| <p>* Proyecto de resolución presentado por el Grupo Unidos por el Consenso (12 Estados), 21 de julio de 2005, Centro de Documentación de Naciones Unidas, A/59/L.68.</p> <p>** El proyecto señala que la reelección inmediata de los miembros No Permanentes se sujetará a la "decisión de sus respectivos grupos geográficos", pero no se especifica el número máximo de reelecciones posibles para cada miembro saliente.</p> | | | |
| <i>Distribución por región geográfica</i> | | | |
| <i>Región</i> | <i>Permanentes actuales</i> | <i>No Permanentes actuales y nuevos</i> | <i>Total por región</i> |
| África | | 6 | 6 |
| Asia | 1 | 5 | 6 |
| América Latina y el Caribe | | 4 | 4 |
| Europa* | 4 | 5 | 9 |
| <i>Total</i> | 5 | 20 | 25 |
| <p>* Comprende dos categorías: <i>Europa Occidental y otros Estados</i> (incluidos EEUU y Rusia) y <i>Europa Oriental</i>, tratadas por separado en el proyecto de resolución presentado por el Grupo Unidos por el Consenso. De los puestos No Permanentes, corresponden 3 para el primer grupo de Estados y dos para el segundo.</p> <p>Tablas elaboradas por Mónica M. Cruz Espinosa, becaria del Programa de Apoyo a la Investigación del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México.</p> | | | |

Propuesta de Estados Unidos*

| <u>Composición del Consejo de Seguridad</u> | |
|--|-----------------|
| <i>Calidad de miembro</i> | <i>Cantidad</i> |
| Permanentes actuales | 5 |
| Permanentes sin derecho a veto** | 2 |
| No Permanentes actuales (2 años, no renovable) | 10 |
| No Permanentes nuevos (2 años, no renovable) | 2 o 3 |
| <i>Total</i> | 19 o 20 |

* A partir de la declaración del Subsecretario de Estado estadounidense, Nicholas Burns, hecha el 16 de junio de 2005. Ver: S., Kern. "Cambios en el Consejo de Seguridad que podrían impedir una reforma más amplia", Madrid: Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, 1 de septiembre de 2005.

** Estados Unidos apoya a Japón para ocupar uno de los nuevos puestos Permanentes, el otro sería para un Estado en desarrollo, misma fuente.

Tabla elaboradas por Mónica M. Cruz Espinosa, becaria del Programa de Apoyo a la Investigación del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México.

Anexo II

Resoluciones del Consejo de Seguridad sobre Afganistán e Iraq

AFGANISTÁN-AL QAEDA

Resolución 1076 (1996). Llamó al gobierno talibán y a las fuerzas opositoras a un cese el fuego, a establecer un gobierno transitorio de unidad nacional y denunció la discriminación contra las mujeres y las niñas.

Resolución 1189 (1998). A raíz de los atentados contra las embajadas norteamericanas en Kenia y Tanzania calificó al terrorismo internacional como una amenaza a la paz y la seguridad internacionales y enfatizó la obligación de los Estados de no permitir que su territorio fuera usado como base para la preparación y lanzamiento de actividades terroristas.

Resolución 1193 (1998). Exigió que las partes en el conflicto afgano se abstuvieran de dar abrigo y entrenamiento a los grupos terroristas y pusieran fin a las actividades ilegales relacionadas con la producción y tráfico de drogas.

Resolución 1214 (1998). Exigió a los talibanes que se abstuvieran de dar santuario y adiestrar a terroristas internacionales y a sus organizaciones y que todas las facciones afganas cooperaran con los esfuerzos para enjuiciar a los inculpados de terrorismo.

Resolución 1267 (1999). Impuso sanciones selectivas a los talibanes y demandó la entrega de Osama Bin Laden para ser enjuiciado.

Resolución 1269 (1999). Contuvo principios generales para la lucha contra el terrorismo.

Resolución 1333 (2000). Amplió las sanciones impuestas en octubre de 1999 y reiteró la exigencia de entregar a Osama Bin Laden.

Resolución 1363 (2001). Aprobó criterios para vigilar las sanciones impuestas y dispuso la constitución de un Grupo de Vigilancia para supervisar su cumplimiento.

Resolución 1368 (2001). Reconoció el derecho inmanente a la legítima defensa individual y colectiva, condenó energicamente los atentados contra Nueva York, Washington y Pennsylvania y señaló que el terrorismo internacional constituye una amenaza a la paz y la seguridad internacionales.

Resolución 1373 (2001). Con carácter legislativo adoptó un conjunto amplio de medidas para ser aprobados por los Estados en la lucha contra el terrorismo.

Resolución 1378 (2001). Tras la caída de Kabul por la campaña militar “Libertad Duradera” llamó al pueblo afgano a establecer una nueva administración con carácter transitorio y dio los criterios para tal efecto.

Resolución 1383 (2001). Expresó su beneplácito por la reunión de Bonn del 5 de octubre que acordó la constitución de una Autoridad Provisional afgana encabezada por Hamid Karzai.

Resolución 1386 (2001). Constituyó la Fuerza Internacional de Asistencia para la Seguridad.

Resolución 1388 (2002). Levantó las sanciones impuestas en las resoluciones 1267 (1999) y 1333 (2000) en lo relativo a los vuelos provenientes de y con destino a Afganistán.

Resolución 1390 (2002). Reiteró la vigencia de las sanciones contra los talibanes, Osama Bin Laden y los miembros de Al Qaeda y solicitó a los Estados que impidieran la entrada a su territorio de los fugitivos y reafirmó el embargo de armas.

IRAQ

Resolución 660 (1990). Condenó la invasión de Kuwait por Iraq y exigió a este país

a que se retirara de inmediato e incondicionalmente a las posiciones en las que se encontraba el día anterior.

Resolución 661 (1990). Impuso sanciones de carácter económico generales a Iraq para la compra-venta de artículos, incluso los armamentos y equipos militares, salvo los destinados a fines médicos, humanitarios y alimenticios.

Resolución 665 (1990). Instó a los Estados que colaboraban con el Gobierno de Kuwait a que utilizaran las medidas proporcionadas a las circunstancias concretas que fueran necesarias, bajo la autoridad del Consejo de Seguridad para detener a todo el tráfico marítimo en la región a fin de inspeccionar y verificar sus cargamentos y destinos para dar cumplimiento a la Resolución 661 (1990).

Resolución 670 (1990). Confirmó que las sanciones impuestas al transporte marítimo eran aplicables al transporte aéreo y concretó un conjunto de prohibiciones para el vuelo y sobrevuelo de aviones.

Resolución 674 (1990). Recordó al Iraq que de acuerdo con el Derecho Internacional era responsable por las pérdidas, daños o perjuicios ocasionados a Kuwait y a terceros Estados y sus nacionales o sociedades.

Resolución 678 (1990). Exigió al Iraq que cumpliera con las exigencias de la Resolución 660 y las resoluciones subsiguientes a más tardar el 15 de enero de 1991. En caso contrario los Estados que colaboraban con el gobierno de Kuwait quedaban autorizados para utilizar todos los medios necesarios para hacerlas valer y para restablecer la paz y la seguridad internacionales en la región.

Resolución 686 (1991). Exigió al Iraq que revocara de inmediato las medidas relativas a la anexión de Kuwait, que aceptara su responsabilidad por los daños y perjuicios causados, designara comandantes militares para negociar la cesación de las hostilidades.

Resolución 687 (1991). Impuso al Iraq la obligación de destruir, remover y neutralizar, bajo supervisión internacional las armas químicas y biológicas y a no adquirir ni desarrollar armas nucleares, le prohibió disponer de misiles balísticos con un alcance superior de ciento cincuenta kilómetros. Instituyó una Comisión Especial encargada de inspeccionar el potencial iraquí en relación con las armas químicas y biológicas y misiles y a recibir estas armas para su destrucción. A la Agencia Internacional para la Energía Atómica le encargó lo conducente en lo concerniente a las armas nucleares. Ratificó las sanciones impuestas por la Resolución 661 (1990) hasta que se cumplieran los objetivos del desarme y facultó al Comité 661 a proseguir sus tareas de vigilancia y supervisión en el plano del desarme.

Resolución 688 (1991). Condenó los actos de represión del gobierno iraquí contra la población civil, cuyas consecuencias ponían en peligro la paz y la seguridad internacionales en la región.

Resolución 706 (1991). Estableció el programa Petróleo por Alimentos permitiendo la compra de petróleo a Iraq hasta una cantidad determinada para la adquisición de alimentos y bienes con destino humanitario a través de una cuenta bloqueada que deberían abrir las Naciones Unidas. La autorización de cada operación debía correr a cargo del Comité 661. El Programa definitivo fue aprobado hasta 1995 y entró en operación en 1997.

Resolución 986 (1995). Aprobó la versión negociada del Programa Petróleo por Alimentos de acuerdo con el esquema de la Resolución 706 (1991) pero facultando al gobierno del Iraq a determinar los compradores de petróleo y los oferentes de los bienes humanitarios, además de ser el encargado de distribuirlos dentro de su territorio.

Resolución 1284 (1999). Estableció como órgano subsidiario del Consejo a la Comisión de las Naciones Unidas de Vigilancia, Verificación e Inspección (UNMOVIC) en sustitución de la Comisión Especial establecida por la Resolución 687 (1991) como un medio para reforzar la vigilancia y verificación permanentes del plan de

R. MÉNDEZ SILVA

desarme. Ratificó las funciones de la AIEA también sujetas al reforzamiento de la supervisión. Pretendió simultáneamente atemperar el régimen de sanciones.

Resolución 1441 (2002). Decidió que el Iraq había incurrido y seguía incurriendo en violaciones graves a sus obligaciones sobre desarme. Asimismo, decidió que Iraq debería proporcionar de manera incondicional a UNMOVIC y a la AIEA acceso inmediato y sin trabas a toda instalación y sitios que determinaran examinar, concediéndole una última oportunidad a fin de que cumpliera sus obligaciones. Decidió que una vez recibido un informe de las entidades revisoras se reuniría el Consejo de Seguridad a fin de examinar la situación y recordó que en caso de que el Iraq continuara infringiendo sus obligaciones se expondría a graves consecuencias.

Resolución 1472 (2003). Solicitó a las partes, la Coalición liderada por los Estados Unidos y al Iraq, respetar y cumplir el Derecho Internacional Humanitario y el Derecho Internacional de los Derechos Humanos durante la contienda.

Resolución 1483 (2002). Reconoció a los Estados Unidos y al Reino Unido como potencias ocupantes bajo un mando unificado denominado la Autoridad. Dejó sin efectos las sanciones impuestas en la Resolución 661(1990). Fijó un plazo de seis meses para que el Secretario General diera por terminado el Programa Petróleo por Alimentos.

Bibliografía general

a) Libros

- A. Arnove, *Iraq Under Siege, The Deadly Impact of Sanctions and War*, Londres: Pluto Press, 2003.
- M. Becerra (compilador), *Aspectos Jurídicos-Políticos de la Guerra de Iraq*, México: UNAM, 2005.
- D. W. Bowett, *Self-Defense in International Law*, Reino Unido: Manchester University Press, 1958.
- J. K. Cooley, *Guerras Profanas. Afganistán, Estados Unidos y el Terrorismo Internacional*, Madrid: Siglo Veintiuno de España Editores, 2002.
- D. Cortright y G. A. López, *Sanctions and the Search for Security. Challenges to UN Action*, EEUU: Lynne Rienner Publishers, 2002.
- P. Denaud, *Iraque a Guerra Permanente, Entrevistas con Tarek Asiz. A posição do Regime Iraquiano*, Brasil: Quality Mark Editora, 2003.
- N. Ferguson, *Colossus, the Rise and Fall of the American Empire*, EEUU: Penguin Press New York, 2004.
- H. Fix-Zamudio, *México y las Declaraciones de Derechos Humanos*, México: Universidad Nacional Autónoma de México, 1999.
- T. M. Franck, *Recourse to Force, State Action Against Threats and Armed Attacks*, Reino Unido: Cambridge University Press, 2003.
- C. García Segura y Resolución. Hernández, *El Imperio Inviable*, España: Editorial Tecnos, 2004.
- B. Hoffman, *La Mécanique Terroriste*, Francia: Calmann-Levy, 1999.
- J. F. Hoge y G. Rose, *How Did This Happened? Terrorism and the New War*, EEUU: Public Affairs, 2001.
- J. E. Krasno (compilador), *The United Nations, Confronting the Challenges of a Global Society*, EEUU: Lynne Rienner Publishers, 2004.
- D. M. Malone (compilador), *The UN Security Council, from the Cold War to the 21st Century*, EEUU: Lynne Rienner Publishers, 2004.
- D. Mc Goldrick, *From 9-11 to the Iraq War 2003*, EEUU: Hart Publishing Oxford and Portland Oregon, 2004.

R. MÉNDEZ SILVA

Resolución. Méndez-Silva (compilador), *Derecho y Seguridad Internacional*, México: UNAM, 2005.

Resolución. Méndez-Silva (compilador), *Derecho Internacional de los Derechos Humanos, Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México: UNAM, 2002.

Resolución. Méndez-Silva, *El Caso de Afganistán y Al - Qaida en el Consejo de Seguridad*, Documento de Trabajo núm. 33, México: UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, marzo de 2003.

J. M. Nava, *El Vortex del Mal*, México: EDAMEX, 2004.

M. Rai, *Iraque, Plano de Guerra*, Brasil: Bertrand, 2003.

M. C. Rosas, *Irak: el Año que Vivimos en Peligro*, México: UNAM-Editorial Quimera, 2004.

M. C. Rosas, *60 Años de la ONU: ¿Qué Cambiar?*, México: Universidad Nacional Autónoma de México y Australian National University, 2005.

P. Scraton, *Beyond September 11. An Anthology of Dissent*, Londres: Pluto Press, 2002.

M. Seara Vázquez, *Tratado General de la Organización Internacional*, México: Fondo de Cultura Económica, 1974.

Z. Zeraoui, *Islam y Política. Los Procesos Políticos Árabes Contemporáneos*, 2^a edición, México: Editorial Trillas-Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, 2001.

b) Artículos en revistas y publicaciones especializadas en Derecho Internacional

J. B. Acosta Estévez, “El Derecho Internacional ante el Fenómeno Bélico: la Prevención y Atenuación de las Consecuencias de los Conflictos Armados”, III *AMDI* (2003), México: UNAM, pp. 11-65.

J. B. Acosta Estévez, “El Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas y el Ejercicio del Uso de la Fuerza Armada contra Iraq: ¿la ONU como Instancia Legitimadora del Uso de la Fuerza?”, IV *AMDI* (2004), México: UNAM, pp. 11-65.

J. B. Acosta Estévez, “La Operación Libertad Duradera y la Legítima Defensa a la Luz de los Atentados del 11 de Septiembre de 2001”, VI *AMDI* (2006), México: UNAM, pp. 13-61.

Resolución. Bermejo García y C. Ruíz Miguel, “La Legalidad de la Reanudación de la Guerra en Iraq”, IV *AMDI* (2004), México: UNAM, pp. 67-86.

S. Biddle, “Afghanistan and the Future of Warfare”, 82-2 *Foreign Affairs* (2003), EEUU, pp. 31-46.

M. Byers, “International Law and the Angry Superpower”, III *AMDI* (2003), México: UNAM, pp. 93-106.

U. Canchola Gutiérrez, “Análisis Jurídico del Régimen Resolutorio adoptado por el Consejo de Seguridad respecto a Iraq y el Uso de la Fuerza por Parte de una Coalición de Estados”, IV *AMDI* (2004), México: UNAM, pp. 87-116.

J. I. Charney, “The Use of Force Against Terrorism and International Law”, 95-4 *AJIL* (2001), EEUU, pp. 835-839.

T. M. Franck, “Terrorism and the Right of Self Defense”, 95-4 *AJIL* (2001), EEUU, pp. 839-843.

H. Gros Espiell, “La Prevención de Conflictos Bélicos en el Derecho Internacional Actual. Las Naciones Unidas y el Sistema Interamericano”, III *AMDI* (2003), México: UNAM, pp. 175-194.

H. Gros Espiell, “La Pretendida Legítima Defensa Preventiva y la Guerra en Iraq”, IV *AMDI* (2004), México: UNAM, pp. 189-204.

S. Kern, *Cambios en el Consejo de Seguridad que podrían impedir una reforma más amplia*, Madrid: Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, septiembre de 2005.

O. Pellicer, “Hacia la Reforma de la ONU”, 5-3 *Foreign Affairs en Español* (2005), México: Instituto Tecnológico Autónomo de México, pp 68-78.

L. Peral, *Las Amenazas a la Seguridad Humana y el Problema de los Medios de Acción. Reflexiones acerca del Resultado de la Cumbre Mundial de 2005 sobre la Reforma de la ONU*, Documento de Trabajo 15, Madrid: Fundación para las Relaciones Internacionales y el Dialogo Exterior, octubre de 2005, 10 pp.

M. C. Rosas y otros, “La Reforma del Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas: entre lo Deseable y lo Posible”, 87 *Relaciones Internacionales* (2001), México: Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 51-63.

D. H. Rumsfeld, “Transforming the Military”, 81-3 *Foreign Affairs* (2002), EEUU, pp. 20-32.

P. C. Szasz, “The Security Council Starts Legislating”, 96-4 *AJIL* (2002), EEUU, pp. 901-905.

R. MÉNDEZ SILVA

J. L. Vallarta Marrón, “La Supuesta Legalidad de la Reanudación de la Guerra en Irak, Réplica a una Defensa de la Posición de José María Aznar”, en VI *AMDI* (2006), pp. 985-1017.

Resolución. Wedgwood, “Al Qaeda, Terrorism, and Military Commissions”, 96-2 *AJIL* (2002), EEUU, pp. 328-337.

c) Informes oficiales consultados

Informe del Grupo de Alto Nivel sobre las Amenazas, los Desafíos y el Cambio, *Un Mundo Más Seguro: la Responsabilidad que Compartimos*, A/59/565, diciembre de 2004.

Informe del Secretario General, *Un Concepto más Amplio de la Libertad: Desarrollo, Seguridad y Derechos Humanos para Todos*, A/59/2005, marzo de 2005.

Naciones Unidas, *Resúmenes de los Fallos, Opiniones Consultivas y Providencias de la Corte Internacional de Justicia, 1948-1991*, Nueva York, EEUU, 1992.

Independent Inquiry Committee into the United Nations Oil-For Food Programme, *The Management of the United Nations Oil-For-Food Programme*, septiembre de 2005.

Independent Inquiry Committee into the United Nations Oil-For Food Programme, *Report on the Manipulation of the Oil-for-Food Programme*, octubre de 2005.